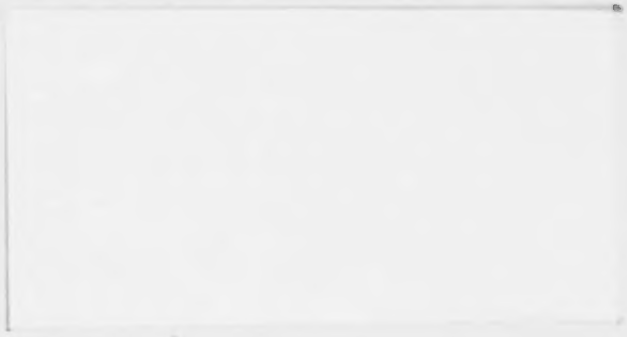
Report on the Office of the Privacy Commissioner of Canada

Office of the Auditor General of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada



104-07459/

Report on the Office of the Privacy Commissioner of Canada

125 OAG BVG 1878 • 2003

Office of the Auditor General of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada

Making a difference . . . for 125 years

In 2003, the Office marks the 125th anniversary of the appointment of the first independent Auditor General of Canada. Both sides of the House of Commons cheered when the Government of Alexander Mackenzie proposed the 1878 bill that would "free the auditing of Public Accounts from any interference on the part of the administration." That enlightened legislation laid the groundwork for 125 years of dedicated service to Parliament and to Canadians.

All of the audit work in this chapter was conducted in accordance with the standards for assurance engagements set by the Canadian Institute of Chartered Accountants. While the Office adopts these standards as the minimum requirement for our audits, we also draw upon the standards and practices of other disciplines.

The Report is available on our Web site at www.oag-bvg.gc.ca.

For copies of the Report or other Office of the Auditor General publications, contact

Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, Stop 10-1
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Telephone: (613) 952-0213, ext. 5000, or 1-888-761-5953
Fax: (613) 954-0696
E-mail: distribution@oag-bvg.gc.ca

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2003
Cat. No. FA3-41/2003
ISBN 0-662-67708-0

Auditor General of Canada
Vérificatrice générale du Canada

To the Honourable Speaker of the House of Commons:

I have the honour to transmit herewith my special Report on the Office of the Privacy Commissioner of Canada, which is to be laid before the House in accordance with the provisions of subsection 8(2) of the *Auditor General Act*.

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA
Auditor General of Canada

OTTAWA, 30 September 2003

Table of Contents

Main Points 1

Introduction 3

A servant of Parliament 3
Focus of the audit 4

Observations 5

Weaknesses in internal governance arrangements 5
Internal governance arrangements in the Office of the Privacy Commissioner were inadequate 5

Human resources management issues 5
Legislation and policies were contravened 5
Stress and intimidation in the workplace 6
Overclassification was a major problem 6
Many classification policies were ignored 8
Hiring practices disregarded key public service values 8
Overclassification and hiring practices resulted in high salary costs 11
The Public Service Commission knew about staffing irregularities 11
Problems in the executive staffing process 12
No documented justification for performance management and performance awards 13
Labour relations were poor 14
Inappropriate lump sum payment upon retirement (balloon payment) 15

Financial management and control 16
A breakdown in basic financial controls 16
Lack of control over disbursements from the public purse 16
Lack of management oversight 17
Lack of leadership in managing expenditures 18
Contraventions of the *Financial Administration Act* 18
Inappropriate cash-out of vacation leave 20
Non-compliance with requirements of the *Income Tax Act* 21
Financial reporting was intentionally false 21
Financial officers have failed in their duties 22

Travel and hospitality 22

Travel policies were consistently ignored 22

Travel expenditures did not meet the test of reasonableness 25

Value from travel expenditures was questionable 27

Expenditures for travel home were excessive 29

The hospitality policy was ignored 30

Value for money spent on hospitality was questionable 31

An absence of financial controls over spending on travel and hospitality 31

Abuse of discretion 32

Contracting 33

Sole-source contracting avoided competition 33

Contract management controls lacked rigour 34

Value received for money spent on some contracts cannot be determined 35

Governance arrangements and the role of central agencies 36

Role of central agencies is to ensure compliance with legislation and policies 36

Whistleblowing mechanisms are perceived as ineffective or non-existent 37

Privy Council Office and the appointment process 37

Conclusion 38

Recommendations 39

Office of the Privacy Commissioner 39

Treasury Board Secretariat 42

Public Service Commission 43

Privy Council Office 44

About the Audit 46

Report on the Office of the Privacy Commissioner of Canada

Main Points

1. We found that the former Privacy Commissioner abdicated his responsibilities as a deputy head to ensure the proper administration of the Office of the Privacy Commissioner.

2. We found an environment of fear and arbitrariness in the Office of the Privacy Commissioner that led to a major breakdown of controls over financial management, human resources management, contracting, and travel and hospitality. The effect of this breakdown was a climate that allowed the abuse of the public treasury for the benefit of the former Commissioner and a few senior executives.

3. At the Office of the Privacy Commissioner, many senior executives (willingly or by omission) turned a blind eye to breaches of law and policy and to other problems in such areas as staffing, financial management, contracting, and travel and hospitality. To varying degrees, executives failed to discharge their duties in accordance with such public service values as fairness, integrity, and impartiality.

4. We found that the former Commissioner repeatedly abused his discretion, in that he often failed to exercise sound and reasonable judgment. For example, he spent public money on travel and hospitality unreasonably and extravagantly, without regard to prudence and probity. We found little value to the Office of the Privacy Commissioner and to taxpayers for expenditures on hospitality and international travel. We also found that the former Commissioner abused his discretion in the areas of job classification and compensation.

5. Significant financial and human costs were incurred as a result of a poisoned work environment. The internal governance mechanisms in the Office of the Privacy Commissioner and oversight mechanisms of central agencies—the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission—were insufficient or, in the case of central agencies, not used to either prevent abuse and wrongdoing or deal with them when they occurred. Few employees reported the abuse and wrongdoing because they believed that they had no way to express their concerns without fear of reprisal.

6. In our view, these conditions have seriously impaired the ability of the Office of the Privacy Commissioner to function. A great deal of rebuilding is needed to restore its management capabilities. The present situation is cause for concern, given that parliamentarians provided the Office of the Privacy Commissioner with powers in an area of critical importance—assisting Parliament in protecting and preserving the privacy rights of Canadians.

Introduction

7. In spring 2003, the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates held a series of hearings to examine the Estimates of the Office of the Privacy Commissioner of Canada.

8. As a result of those hearings, in June 2003 the Committee asked the Auditor General of Canada to audit the Office of the Privacy Commissioner and "determine if all financial accounts have been faithfully and properly maintained and . . . public money has been fully accounted for." The Committee also asked the Auditor General to review travel and hospitality expenses, executive staffing, hiring practices, and a lump sum payment to an executive upon retirement.

9. In her letter dated 20 June 2003, the Auditor General agreed to the Committee's request.

A servant of Parliament

10. Parliament created the Office of the Privacy Commissioner of Canada and other offices as servants of Parliament to provide it with information and advice, among other services. The other servants or officers of Parliament are the Auditor General, the Commissioner of Official Languages, the Chief Electoral Officer, and the Information Commissioner.

11. All of these offices are unlike typical departments and agencies in that they are accorded a considerable degree of independence from government oversight, as set out in A Guide Book for Heads of Agencies. In our opinion, they owe a corresponding degree of care to faithfully and honestly carry out their mandates. Agency heads serve as the organization's chief executive officer and as such are responsible for the conduct of the organization and its effective functioning. This expectation reflects not only their autonomy to carry out their mandates but also Parliament's trust in them as its officers.

12. The Office of the Privacy Commissioner of Canada is meant to be an advocate for the privacy rights of Canadians. Exhibit 1 describes its organization at the time of the former Commissioner's resignation. The legislative mandate of the Commissioner is to

- investigate complaints and conduct audits under the *Privacy Act* and the *Personal Information Protection and Electronics Document Act*;
- publish information about the handling of personal information in the public and the private sectors;
- conduct research into privacy issues; and
- promote public awareness and understanding of privacy issues.

13. The Office of the Privacy Commissioner (OPC) had an annual budget of about $11 million and employed over 100 people in its most recent fiscal year. During that year, its approved spending limit was reduced by $230,000 as a result of the division of corporate services, which had been shared with the Office of the Information Commissioner.

Exhibit 1 Organization of the Office of the Privacy Commissioner of Canada

Investigations Branch—On the Commissioner's behalf, investigates complaints by individuals under section 29 of the *Privacy Act* and section 11 of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*.

Privacy Practices and Reviews Branch—Assesses how well government organizations are complying with the requirements set out in both Acts. The Branch conducts compliance reviews under section 37 of the *Privacy Act* and audits under section 18 of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*.

Communications and Policy Branch—Carries out the public education and research mandate of the Commissioner.

Legal Services—Provides specialized legal and strategic advice and litigation support to the Privacy Commissioner with respect to the *Privacy Act* and the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*.

Corporate Services—Provides advice and integrated administrative services (finance, personnel, information technology, and general administration) to managers and staff of the Office of the Privacy Commissioner.

14. The OPC is listed under schedule I.1 of the *Financial Administration Act*, which means it is to operate in accordance with

- the *Financial Administration Act*;
- the *Public Service Staff Relations Act* and the *Public Service Employment Act*;
- directives from the Receiver General of Canada; and
- applicable Treasury Board policies and guidelines.

Focus of the audit

15. Our audit focussed on whether the Office of the Privacy Commissioner had established and maintained adequate controls over its administration, financial and human resources management, contracting, and travel and hospitality practices. We also assessed whether its transactions complied with applicable government policies and directives. Our examination covered the period from September 2000 to June 2003.

16. Our audit included the tests and other audit procedures that we determined were appropriate to the scope of our work. We reviewed a sample of human resources files, contracts, travel and hospitality claims, and other financial records of the Office of the Privacy Commissioner. We interviewed the former Commissioner, executives, and key personnel of the OPC, including personnel who had left the organization. Our audit did not include assessing program delivery or the results of day-to-day operations.

Observations

Weaknesses in internal governance arrangements

17. We found weaknesses in the governance arrangements within the Office of the Privacy Commissioner. Other weaknesses in governance existed in central agencies (the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission), which we discuss in paragraphs 181 to 190.

Internal governance arrangements in the Office of the Privacy Commissioner were inadequate

18. All federal government organizations are obliged to establish effective arrangements for their internal governance—that is, for directing, overseeing, and managing their operations and accounting for the use of the resources entrusted to them. They are also responsible for reporting the results they achieve with the money they spend. In the broadest sense, internal governance arrangements should ensure that employees of an organization act ethically and in the best interests of Parliament and taxpayers. This includes the obligation to act faithfully and honestly in the course of their employment. Deputy heads of organizations are responsible for ensuring that these obligations are indeed fulfilled.

19. Our audit showed that the internal governance arrangements at the Office of the Privacy Commissioner were inadequate. We found that the former Commissioner did not discharge his duties as a deputy head to be sure that appropriate management practices had been established and were operating to ensure prudence and probity in the conduct of the operations of the Office. We noted that the internal oversight mechanisms for executives to monitor and ensure compliance with government policies and directives were not working in the areas of financial management, travel and hospitality, human resources management, and contracting—due in part to the former Commissioner's persistent override of existing control mechanisms and, according to some of his senior executives, of their advice with respect to applicable policies and directives.

20. Many executives were complicit in the breaking of rules. We also found evidence of a covering up of wrongdoing. Executives failed to discharge their duty to Parliament, to their organization, to central agencies, and to Canadians. Further, to varying degrees, all senior executives failed to discharge their obligations under the *Financial Administration Act* to report instances of financial wrongdoing and to deal with harassment in the workplace.

Human resources management issues

Legislation and policies were contravened

21. The report on the Office of the Privacy Commissioner issued in June 2003 by the Standing Committee on Government Operations and Estimates showed that the Committee had recognized many of the organization's problems in its management of human resources. Many OPC employees we interviewed as part of our audit recounted practices in human resources management that broke many of the rules intended to promote fairness and transparency in the treatment of employees, including the rules for hiring and promoting.

22. We found that most aspects of human resources management in the Office of the Privacy Commissioner showed an utter disregard for the legislation and regulations that govern the hiring of staff, the classification of their positions (which affects the salaries they earn), labour relations, and performance awards. Most executives and a number of employees benefited from breaches of policy and legislation or from other abuses.

Stress and intimidation in the workplace

23. Employees we interviewed told of a poisoned work environment at the Office of the Privacy Commissioner in which staff were intimidated by the former Commissioner. Our interviews consistently revealed instances of authoritarian behaviour amounting to what employees called a "reign of terror" by the former Commissioner or certain executives carrying out his directives. Although the former Commissioner strongly denied the existence of a "reign of terror," our interviews repeatedly disclosed instances of his humiliation of staff, inappropriate comments, intolerance, and verbal abuse that were socially unacceptable—in either Canada in general or the public service in particular.

24. Some employees said they had been discouraged from documenting their concerns; those who did had been treated poorly. Nevertheless, some incidents had been documented, and others had been witnessed by several people. Some employees broke down as they recounted how they had been treated. We learned that some employees who had questioned or displeased the former Commissioner or his inner circle were banished from the Commissioner's floor, excluded from meetings they should have attended, not allowed to put their names on reports, and moved to other positions; in one case, the employee's work was contracted out.

Overclassification was a major problem

25. The greatest alleged abuses of classification and staffing policies were in the Communications and Strategic Policy Branch and the Corporate Services Branch, so it was there that we focused our attention although we examined a sample of files from other branches.

26. How a job is classified directly affects the salary range of the position. At the Office of the Privacy Commissioner, we found in the files we examined that the practice of classifying positions and then reclassifying them upward was out of control.

27. Most positions in the Corporate Services Branch and the Communications and Strategic Policy Branch were overclassified, as were most executive (EX) positions in the Office of the Privacy Commissioner. Current salary ranges for executive categories are set out in Exhibit 2. Two senior positions—the Senior Director General, Communications and Strategic Policy and the Chief of Staff/Senior Advisor—had been reclassified more than once within a two-year period.

28. The Senior Director General was transferred into the organization in September 2000 at the EX1 level and almost immediately (in December 2000) began receiving pay as an acting EX2. The Public Service Commission confirmed her EX2 level in June 2001 as a result of a competitive process. In January 2002 her position was reclassified to the EX3 level. At that time, deputy heads in the federal government had been delegated the authority to promote executives in reclassified positions without having to involve the Public Service Commission, apart from reporting the promotion. We noted that the Senior Director General's promotion from EX2 to EX3 was never reported to the Public Service Commission. The Chief of Staff/Senior Advisor was reclassified from AS8 to EX1 and then to EX2. The staffing action following the reclassification to EX2 also was not reported to the Public Service Commission.

29. Each reclassification (and all other executive reclassifications at the Office of the Privacy Commissioner) carried with it a salary increase of 10 percent. As a result, the two reclassifications of the Senior Director General, Communications and Strategic Policy and the Chief of Staff's reclassification raised their salaries by more than 20 percent. The Treasury Board's policy limits the increase per reclassification to 5 percent in most circumstances, and 10 percent only in an exceptional case. When we discussed this transaction with the former Commissioner, he claimed he had little or no knowledge of Treasury Board policies. However, we noted that the policy for salary increases upon reclassification of executives was clearly stated in the first reclassification review he signed for the Director General, Communications and Strategic Policy. In our opinion, none of the reclassifications we examined met the criteria for a 10 percent increase.

30. We reviewed the executive (EX) positions in the Office of the Privacy Commissioner and found that 8 out of 10 had been overclassified during the tenure of the former Privacy Commissioner. We also looked at non-executive positions in Corporate Services, at most officer-level positions in Communications, and at positions in support of the former Commissioner and senior executives. Of the 17 non-executive positions we reviewed, we found that the levels of 15 could not be supported.

Exhibit 2 Executive group salary ranges

Level	Rates of pay ($)		Effective date
	Minimum	Maximum	
EX1	86,800	102,200	03-04-01
EX2	97,300	114,500	03-04-01
EX3	108,900	128,200	03-04-01
EX4	125,200	147,300	03-04-01

Source: Treasury Board Secretariat

Many classification policies were ignored

31. As a deputy head, the former Commissioner had authority delegated by the Treasury Board to classify positions up to the EX3 level, given certain conditions outlined in the classification policy. However, those conditions had not been met in most of the cases we reviewed. For example, Treasury Board policies require that federal organizations submit classification levels of certain senior people below the EX level for approval by interdepartmental committees. The Office of the Privacy Commissioner never met this requirement. The policy also requires that when a position is reclassified, the organization must carry out an on-site review to verify that the reclassified person is doing the work specified in his or her new job description. We found no evidence that the Office of the Privacy Commissioner had carried out any of these on-site reviews.

32. It is accepted practice that a deputy head may classify a position at his or her discretion without having to justify that decision. For example, if an employee with highly specialized knowledge in a critical function were offered a higher-level job elsewhere, the deputy head might reclassify the position upward to retain the employee. In practice, deputy heads are to do this only infrequently. At the Office of the Privacy Commissioner, however, the exception became the rule. A number of people in that organization were reclassified upward solely, we are advised, at the former Commissioner's direction and are being paid at levels that have not been justified, according to our audit of OPC records.

Hiring practices disregarded key public service values

33. Under a Staffing Delegation and Accountability Agreement with the Public Service Commission, the former Commissioner was responsible and accountable for all delegated staffing and promotion of staff. Prior to signing the agreement in October 2001, the President of the Public Service Commission met with the former Commissioner to discuss its implications.

34. The files we reviewed showed a blatant disregard of four critical values that the Public Service Commission has espoused for staffing: non-partisanship (including bureaucratic patronage), fairness, equity, and transparency. We found ample evidence of the avoidance of staffing competitions and the working around of staffing processes established by the *Public Service Employment Act* (PSEA).

35. We found instances of the hiring of friends, acquaintances, or former colleagues of the former Commissioner and senior executives. For example, we found that in 2001 the girlfriend of the former Commissioner's son, a law student, was hired to work in the legal department in a position created for her and approved by the former Commissioner. The General Counsel said that she was not pressured to hire the student but that prior to receiving a letter from the student—hand-delivered to her by the former Commissioner—she had had no plans to hire a summer student.

36. Although the Public Service Commission runs a program for hiring summer students (known as the Federal Student Work Experience Program,

or FSWEP), the Office of the Privacy Commissioner did not use the program in this instance, nor did it consider other candidates. The law student was hired as a casual employee and was paid at a rate 50 percent higher than the usual rate paid to a student at her education level. We note that the letter of offer extending casual status went to the former Commissioner's Ottawa residence (where the student was residing with the former Commissioner's son while she worked at the OPC).

37. In 2002, the same student was again hired as a casual employee to do legislative monitoring, starting 11 March 2002. The Office of the Privacy Commissioner offered her a salary that was some 30 percent higher than in the previous year, without any negotiation by the employee. During this period, the student worked from Toronto and was attending school during some of the time when she was paid by the Office of the Privacy Commissioner. No other employees of the Office of the Privacy Commissioner worked from a city other than Ottawa.

38. Casual employees, who receive a pay cheque every two weeks, are expected to work 37½ hours per week. The student told us that her work usually took from 2 to 5½ hours per day. When we asked what she did during the Easter recess, when Parliament was not sitting, she indicated that she had been asked to do a small piece of research. Her casual employment status was extended on 21 June, the day the House rose for its summer recess, until 13 September 2002. When we asked what she did during this period, the student told us that she worked on two research projects, which took about seven days of time. The student told us that she e-mailed the manager concerned and asked for work but did not receive any. The Office of the Privacy Commissioner cancelled the casual employment on 30 July 2002.

39. The former Privacy Commissioner said that he had stayed out of the hiring of his son's girlfriend and did not perceive there to be any conflict of interest. In our opinion, a conflict of interest existed.

40. We stress that our observations are not intended to be criticisms of this student, and should not be interpreted as such. Rather, our concerns are wholly with respect to the actions of the former Privacy Commissioner and some of the staff of the Office of the Privacy Commissioner in initiating and managing these employment arrangements.

41. **The OPC manipulated the process to favour particular candidates.** The Office of the Privacy Commissioner hired a number of employees initially on personal service contracts or on a casual basis, avoiding the need to open the positions to competition. These employees remained on contract or continued as casual staff for as long as possible under the PSEA until a competition was held. However, these competitions were not truly "open." They were advertised as term positions for the shortest period possible. Most applicants would be screened out, and the casual or contract workers would be selected because they had on-the-job experience. After working as term employees for a given period, their positions would be made indeterminate (full-time) without further competition.

42. In another case, the former Commissioner decided that he wanted to hire someone from outside the public service as his Director of Strategic Policy, a position classified at the EX2 level. Hiring at this level from outside the public service would have meant involving the Public Service Commission in the selection process. Instead, the Office of the Privacy Commissioner advertised a term position at the AS8 level (the highest level at which PSC involvement was minimal) with the same work description and classification as the initial position of Special Advisor. Only 3 of 179 applicants were screened in; the candidate was hired as an AS8 and immediately paid as an acting EX2.

43. We noted competitions with selection criteria that favoured a particular candidate but had no relevance to the actual position. In several cases, language requirements were changed to match the profile of the favoured candidate rather than the requirements of the position itself. In another case, preference was to be given to a person with experience in "print media" that seemed unrelated to the work to be performed. When the Office wanted to hire a particular candidate from outside the organization who knew very little about the *Privacy Act* and other relevant legislation, the requirement to have this knowledge was weighted lightly. When the Office wanted to exclude applicants from outside, it required a thorough knowledge of privacy-related legislation.

44. Another practice the Office used to hire and promote a particular person from another department was a transfer to a position that existed only on paper (Exhibit 3). This practice contravened subsection 34.2(2) of the *Public Service Employment Act*, which addresses the transfer of employees from one position to another.

Exhibit 3 Improper staffing practices

Subsection 34.2 (2) of the *Public Service Employment Act* says that "no employee shall be deployed [transferred] in a manner that results in a promotion..." The Office of the Privacy Commissioner routinely enticed employees from other government organizations with the promise of immediate promotion using acting pay. A manager might have a vacant position and a potential candidate working elsewhere at a lower level. Often this person would have worked with the manager previously in another organization.

To attract someone from another department to a position above his or her current level, the Office of the Privacy Commissioner used a series of measures:

- It would create a position at the same classification level as the desired candidate's current level—not an actual position with real work but only a temporary place to which the candidate could transfer.
- It would transfer (deploy) the identified candidate to the artificial position.
- He or she would almost immediately receive acting pay at one level higher than the vacant position the Office wanted to fill.
- An acting appointment to that position would be made and often extended several times.

After a long period acting in the position, the incumbent would have the knowledge and experience to be at an advantage in a competition. The Office of the Privacy Commissioner would post a notice of competition for the real position, open only to its employees. In any case, it would be understood by employees that others need not apply.

Overclassification and hiring practices resulted in high salary costs

45. We note that the reclassification and staffing practices of the Office of the Privacy Commissioner contributed to higher salary costs and a resulting overspending of its appropriated funding. This will create budget pressures for years to come. We note that between March 2000 and March 2003, salaries for the Privacy Commissioner's EX group increased by 24.6 percent while EX salaries in the public service as a whole increased by only 14.6 percent (these figures do not include lump sum performance awards). Average salaries for all employees of the Office of the Privacy Commissioner increased by 21.3 percent in the same period, compared with 16.4 percent in the federal public service as a whole.

46. Other practices also contributed to high salary costs. We found it was common practice to bring people into the Office of the Privacy Commissioner at the high end of the salary range; normal practice in the public service is to hire staff at or near the low end of the range to allow for subsequent salary increases. A person may be hired at or near the top of the range in exceptional circumstances—that is, if accepting a position near the bottom of the range would mean a cut in the person's pay.

47. We found that the Office of the Privacy Commissioner had hired a number of people at the top salary level in their classification with no justification apparent in the records we audited, a practice that clearly contravened government policy. We also noted that several casual or term employees had been laid off for one day and rehired the next day at the top of the salary range.

The Public Service Commission knew about staffing irregularities

48. The Public Service Commission failed to respond decisively when it learned about staffing irregularities at the Office of the Privacy Commissioner. We note that in the summer of 2001, the OPC's Director of Human Resources alerted the Public Service Commission to staffing problems in the organization. In response, the Public Service Commission carried out a study, an exercise that examined 50 percent of the Office of the Privacy Commissioner's staffing actions for 2000–2001. In August 2001, the President of the Public Service Commission met with the former Privacy Commissioner to discuss a Staffing Delegation Agreement and public service staffing values. Prior to this meeting, the former Commissioner had already been advised of some of the analytical work done by the study team.

49. The study team found many irregularities and advised the Public Service Commissioners accordingly, in a detailed report dated February 2002. The report was not shared with the Office of the Privacy Commissioner, despite the serious nature of the study findings. The Public Service Commission sent a letter to the Office of the Privacy Commissioner in March 2002, sharing its perceptions and observations, making suggestions, and asking for a progress report in the fall of 2002 on what the OPC was doing to improve the staffing process. In addition, the Public Service Commission asked its officials to meet with officials of the Office of the Privacy Commissioner in May, to discuss an

action plan focussed on a high-level management framework, training in staffing values, and communications. None of these actions resulted in substantive improvements in the staffing practices of the Office of the Privacy Commissioner.

50. A Public Service Commission follow-up team was sent to the Office of the Privacy Commissioner in July 2002. It reported to the Public Service Commissioners that the OPC had made significant progress in implementing several recommendations and that senior management was committed to taking action on the outstanding issues. The team based this opinion solely on a meeting with the OPC's Executive Director and its Director of Human Resources. As the results of our audit have shown, this optimistic assessment was not warranted. In our opinion, the actions taken by the Public Service Commission were insufficient to deal with the specific problems identified.

51. In November 2002, the Office of the Privacy Commissioner sent its Staffing Delegation Accountability Report to the Public Service Commission. The Public Service Commission found the report unsatisfactory. In its letter of response dated 16 June 2003, it noted that the Deputy Head had not "attested to veracity of the information and to the fact that the employees of this organization are appointed and promoted objectively, free from political or bureaucratic patronage," and outlined a number of other problems the Public Service Commission had with the report. In our opinion, the letter failed to outline the consequences if the Office of the Privacy Commissioner did not improve its staffing regime. We note that the Public Service Commission did revoke some authority to staff positions on 2 July 2003, after the former Privacy Commissioner had resigned. It also put some restrictions on certain other staffing activities.

52. Nevertheless, we note with concern the lack of visible action by the Public Service Commission earlier, when it was advised of problems by the OPC's Director of Human Resources. The lack of response sent a signal to managers, employees, and the union that the Public Service Commission would not actively support any attempts to clean up the staffing abuses at the Office of the Privacy Commissioner.

Problems in the executive staffing process

53. Most staffing of executives was not delegated to the Office of the Privacy Commissioner, so the Public Service Commission retained responsibility for it. Because of this, the Standing Committee asked us to review executive staffing. We expected that both the processes and how they were carried out would ensure that public service staffing values were respected.

54. The Public Service Commission was involved in seven executive staffing actions between September 2000 and June 2003—two reclassifications, three competitive processes, and two without competition. Two other executive reclassifications were done without the required reporting to the Public Service Commission.

55. We note that in the case of the Office of the Privacy Commissioner, several executives had acted in the positions—in one case for six years—to

which they eventually were staffed. In January 2000, the Public Service Commission indicated that lengthy acting periods give incumbents a clear advantage in any subsequent competitive process; this has implications for the merit principle, in particular for the values of fairness and transparency.

56. An applicant for an executive position must normally appear before a selection board, which usually consists of three people—a senior executive from the organization, another executive, and a representative of the Public Service Commission. We noted that in the case of the Office of the Privacy Commissioner, the Executive Director sat on all selection boards except one, and chose the other executive on each board. The Public Service Commission representative was at a lower (non-executive) level than the two other members, in our view making the challenge role more difficult.

57. In our opinion, the combination of the way board members were selected and the prior acting appointments meant that the staffing actions were little more than confirmation of the OPC candidates.

58. When the appointment of the Chief of Staff to the executive level was initially to be recommended to the Public Service Commissioners, they were alerted to previous concerns about his security clearance and language proficiency. The appointment was approved in April 2002 with no further documentation on file as to how the concerns were resolved. In another case, we noted that a position serving both the OPC and the Office of the Information Commissioner was staffed without the latter's participation in the assessment process.

59. In our view, while the technical processes were respected, they were carried out in such a manner that the results did not respect the public service staffing values of merit, transparency, and fairness.

No documented justification for performance management and performance awards

60. Under the Treasury Board's policy on executive compensation, executives can receive annual salary increases as they progress through the salary range. They can also receive lump sum performance awards above and beyond the normal salary progression. However, certain constraints apply. Before they can receive either their annual increase or any lump sum performance awards, they must have a performance agreement with the department or agency at the beginning of the fiscal year. They must also receive a written performance assessment justifying any performance award. The Executive Director of the Office of the Privacy Commissioner was advised in writing of these requirements. However, with one exception, we found no performance agreements on file for 2000–01, 2001–02, and 2002–03. We found no performance assessments at all for these years.

61. We found that every executive at the EX1, EX2, and EX3 levels received an increase of 10 percent for exceeding performance targets that had never been formally stated. The Executive Director, whose position was reclassified to EX4 in January 2001, received a 15 percent performance increase for 2001–02 and 2002–03. All of these awards were split between increases within the salary range and lump sum awards; we found no documentation to

show that they were merited. Maximum performance awards given prior to 2000–01 had been supported by performance assessments. The former Commissioner told us that he had approved only a 5 percent increase for one executive for 2002–03. We note that after his resignation, however, the increase was raised by the Executive Director to 10 percent, to match others.

62. We are concerned that the entire cadre of executives of the Office of the Privacy Commissioner were rated as having surpassed expectations and were rewarded accordingly; neither the ratings nor the rewards were consistent with Treasury Board guidelines. These guidelines suggest that from 0 to 25 percent of executives in any organization should be rated as having surpassed expectations and therefore may receive the maximum performance award. Exhibit 4 indicates the cost to the OPC of performance pay. This cost is significant, given the size of the organization and its budget.

63. We also note that the Office of the Privacy Commissioner did not carry out any performance appraisals in the past three years for any staff below the EX level.

64. The failure to follow established policies on reclassification, promotion, and performance awards resulted in unjustified increases in executive remuneration, amounting to over a quarter of a million dollars.

Exhibit 4 Executive performance awards at the Office of the Privacy Commissioner of Canada

Fiscal year	Number of executives	Total salary increases	Total lump sum awards	Total
2000–01	4	$17,300	$68,727	$86,027
2001–02	8	$20,610	$64,970	$85,580
2002–03	9	$24,390	$82,195	$106,585

Source: Office of the Privacy Commissioner of Canada payroll records

Labour relations were poor

65. In 2002, the employees who were represented by the Public Service Alliance of Canada asked to form a joint union-management committee. The Executive Director, on behalf of the former Commissioner, rejected their request, saying that such a committee was unnecessary given that both he and the former Privacy Commissioner had an "open door" policy. We question the credibility of this statement, given the way a number of employees said they had been treated when they raised any concerns.

66. The Office of the Privacy Commissioner agreed to establish a health and safety committee, which staff told us was largely ineffective and viewed as a reluctant token effort. Despite its requests, the health and safety committee was not consulted appropriately on the development of a scent-free-workplace policy, which had been the source of some contention. Nor was the committee involved in resolving problems created by a flood in the Office, which it feared could lead to health issues with mould and to the disruption of employees.

67. Some employees told us they had chosen not to file any grievances. They said they had reasoned that the final recourse for a grievance was the former Privacy Commissioner himself, and they assumed he would not resolve any grievances. Some employees who wanted to raise a grievance were simply counselled to leave the Office's employment.

Inappropriate lump sum payment upon retirement (balloon payment)

68. The Standing Committee on Government Operations and Estimates asked the Auditor General to review the appropriateness of amounts paid to some staff of the Office of the Privacy Commissioner upon retirement.

69. Deputy heads may approve payments of up to one year's salary when an executive's position is declared surplus. This payment in lieu of notice is over and above normal severance (one week's pay for each year of service, to a maximum of 28 weeks' pay). The amount that an executive ultimately receives depends on a number of factors that the deputy head must consider in arriving at an appropriate payment. These factors include the executive's age, experience, length of service, and skills—factors that can indicate the difficulty of making a transition to a new employment sector and the adequacy of normal severance benefits.

70. The position of Director General, Corporate Services, which had been shared by the Privacy Commissioner's and the Information Commissioner's offices, was declared surplus when the OPC established its own corporate services unit. The incumbent received a payment of $99,300 in lieu of notice, the maximum payable under the former Privacy Commissioner's delegated authority. In addition, he received $53,500, the maximum severance pay to which he was entitled.

71. We could not find any justification on file for the $99,300 payment in lieu of notice. We found no evidence of how the former Commissioner's exercise of discretion had taken into account the factors specified in the policy. The former Commissioner advised us that he was not aware of the factors he was required to consider and that the Executive Director had simply presented him with a recommendation for settlement. We note that the employee had been advised verbally that he could continue in a similar position at the same salary at the Office of the Information Commissioner. In our opinion, the amount paid in lieu of notice ($99,300) was not appropriate in light of the fact that the individual was entitled to maximum severance pay ($53,500) and an unreduced pension and that he had been offered continuing employment elsewhere in the federal government.

72. Treasury Board policy states that when an organization declares an executive surplus, there should be no additional costs for one year (in this case) from the date of notice. On the day the Director General, Corporate Services was released, however, the Chief of Staff, who assumed responsibility for corporate services of the OPC, was reclassified and received a 10 percent increase. In our opinion, the reclassification of this position was inappropriate.

Financial management and control

73. Sound financial management is a critical part of running the day-to-day operations of any federal department or agency. It is central to delivering programs and enabling organizations to manage public money with prudence and probity. More specifically, financial management allows an organization to manage and track its expenditures, produce complete and accurate financial statements, and account for where and how it spends taxpayers' dollars.

A breakdown in basic financial controls

74. Well-functioning financial controls provide the foundation for sound financial management. Appropriate controls enable an organization to comply with, for example, key sections of the *Financial Administration Act*. In essence, financial controls represent important mechanisms and processes for ensuring that government departments comply with the *Financial Administration Act*. Section 32 of the FAA requires an organization to ensure that it has the money to pay for any goods or services before it orders them; section 34 requires it to verify that it has received them and that they are satisfactory. Under section 33 of the FAA, the person who "signs the cheque" for goods and services must have the authority to do so, must be satisfied that the requirements noted above have been met, and must be satisfied that it is a lawful charge against the appropriation.

75. If an organization does not have appropriate financial controls in place, there is a risk that abuses will occur and that it will spend more than Parliament has authorized (as evidenced throughout this report). Indeed, we found a complete breakdown of the financial management and control framework at the Office of the Privacy Commissioner, one consequence of which was that the OPC spent more than the limits approved by Parliament.

76. Our audit found that the Office of the Privacy Commissioner lacked the most basic level of control. In short, it did not have the financial controls that would have enabled it to meet even the basic requirements for financial management as stipulated in the *Financial Administration Act*, Treasury Board guidelines, and Receiver General directives.

77. We found that another control—segregation of duties—was absent in contracting, travel and hospitality, and financial reporting. Segregation ensures that, for example, the same person who orders goods or services from a contractor does not also both certify that they have been received and are satisfactory and authorize payment as well. In the absence of segregation of duties, abuses occurred in the Office of the Privacy Commissioner, particularly in spending on travel and hospitality and on contracting.

Lack of control over disbursements from the public purse

78. The authority to issue payments under the *Financial Administration Act* is a fundamental control that must work effectively if the public purse is to be properly safeguarded. That authority is delegated to individuals who hold specific positions in an organization.

79. Individuals who have been delegated this authority must obtain from Public Works and Government Services Canada (PWGSC) an electronic authorization and authentication (EAA) or "electronic payment key" to electronically authorize payment of funds through government systems. Proper management and protection of the electronic key and password are critical to safeguarding the public purse.

80. At the Office of the Privacy Commissioner, we found a breakdown of this critical control. Our audit noted that the Chief of Staff had obtained an "electronic payment key," even though he did not have the proper delegated authority under section 33 of the FAA. We are advised that the Chief of Staff's user I.D. and password as well as the location of his "electronic payment key" were known by all finance staff of the OPC and were used by them regularly to issue payments. The practice of using the Chief of Staff's "electronic payment key" continued after the person left the OPC in July 2003.

81. We were advised that clerical staff who did not have delegated authority under section 33 of the *Financial Administration Act* made three payments totalling $81,621 using the Chief of Staff's "electronic payment key," user I.D., and password with the full knowledge of the Director, Financial Services. Two priority payments totalling $24,500 also were issued during the same period. These payments were issued during a time when the Chief of Staff was away from the Office. At that point, no staff in the Office of the Privacy Commissioner had the proper delegated authority.

Lack of management oversight

82. An organization's deputy head is responsible for overseeing its systems and controls (financial and other) to ensure that they are working as intended.

83. Management oversight serves to ensure that, among other things, an organization's financial controls are adequate to protect it against both financial loss or misappropriation and the risk of spending more than Parliament has authorized. Such oversight is also important for management to ensure that the organization complies with a range of legislation. Indeed, these are among the primary duties of senior financial officers.

84. Good information is a prerequisite to enabling management to exercise its oversight role. If management is to monitor the financial situation of an organization, it must receive periodic (usually monthly) financial reports, based on sound control of commitments and expenditures. We found little evidence that executives of the Office of the Privacy Commissioner had received (or demanded) regular reports on the organization's financial status. The OPC had no continuous information on how and where the organization was spending its funds. There was an almost complete lack of information comparing expenditures in particular areas with amounts budgeted. We also noted that there was no budget for either performance awards to executives or cash-out of vacation leave, yet these expenditures were incurred each year.

85. The only use of financial information that we found was in a series of monthly status reports produced between October 2002 and May 2003 that were incomplete. We found no evidence of any earlier financial reports intended for executives. The purpose of the monthly status reports was to alert executives to the growing problem of the overspending of the 2002–03 budget. The spending projections in the report did signal that the Office of the Privacy Commissioner was headed toward exceeding its total authorized spending limit. However, executives did not reduce expenditures or change the organization's spending patterns sufficiently; had they done so, the Office of the Privacy Commissioner might have been able to stay within the spending limits that Parliament had established instead of overspending by some $234,000. As discussed in paragraphs 110 to 113, the Office of the Privacy Commissioner falsified its financial statements to hide the fact that it had exceeded its Vote.

86. We saw little evidence that senior executives had exercised their responsibility to provide oversight, review, and approval of financial transactions.

87. We found that neither the former Privacy Commissioner nor his senior financial officers or the Director, Financial Services provided sound financial management, oversight, and control. Virtually all financial controls were centred with the former Privacy Commissioner and a few senior executives. This arrangement created an environment that fostered and facilitated a breakdown in management controls and provided fertile ground for irregularities.

Lack of leadership in managing expenditures

88. We found that investigators employed by the Office of the Privacy Commissioner had to stop travel in January 2003 to reduce expenditures. The former Privacy Commissioner and his Senior Director General, however, continued to travel. To support this travel, the organization used funds from its information technology and policy research budgets. Of note is that the Office of the Privacy Commissioner has had to suspend reviews of privacy considerations in the information systems of other government departments until the Treasury Board approves supplementary funding for that work.

Contraventions of the *Financial Administration Act*

89. One of the responsibilities of an organization's finance unit is to ensure that it complies with the *Financial Administration Act*. As well as the absence of basic financial controls that we have already noted, we identified two more instances (improper payments to the former Commissioner and the inappropriate cashing out of vacation leave) that are cause for concern. These relate closely to the lack of proper financial controls.

90. **Improper payments to the former Commissioner.** In May 2002, the former Commissioner received a $15,000 payment without any justification that our audit could find. We were told that the former Commissioner believed he had not been reimbursed for all his travel and hospitality

expenses and was owed $15,000. The former Commissioner did not provide any evidence to support his request for $15,000. The OPC's Financial Services subsequently reviewed the former Commissioner's travel and hospitality claims and reimbursements. It found that the former Commissioner had been reimbursed for all business-related expenditures and that no additional amounts were owed to him.

91. Despite the absence of evidence to support any claims for reimbursement, Financial Services issued a $15,000 payment to the former Commissioner, which he cashed. This payment was recorded as a "special travel advance," in the knowledge that it did not meet Treasury Board criteria for a standing advance. The amount remained outstanding until 31 March 2003.

92. Staff told us that they advised the former Commissioner that the outstanding balance of the "special travel advance" would be reported in the 2002–03 Public Accounts. The former Commissioner told us he had been advised by staff that for bookkeeping purposes, it was preferable to repay the advance in one year and receive it as a new advance the next year.

93. The former Commissioner repaid the advance on 31 March 2003 but, in April 2003, received another $15,000 payment recorded as a "special travel advance" to him. Again, our audit found no evidence that the second payment of $15,000 was justified.

94. Financial Services advised us that the Chief of Staff had instructed it both times to issue the payment to the former Commissioner.

95. Treasury Board policy allows for standing advances to be issued, with travel expenses charged against the standing advance as incurred and no further individual travel advances issued. However, after receiving the $15,000 "special travel advance," the former Commissioner continued to request and receive travel advances, and travel expenses were not charged against the $15,000. In 2002–03, he requested 22 additional travel advances totalling more than $75,000. In May 2003, soon after receiving his second "special travel advance," the former Commissioner requested and received an additional travel advance of $7,900.

96. Given that the two $15,000 payments to the former Commissioner (in May 2002 and April 2003) were neither justified with supporting evidence nor issued in accordance with the Treasury Board's policy on standing advances, we believe that they were improper payments and contravened section 26 and section 33 of the *Financial Administration Act*. Pursuant to section 12 of the *Auditor General Act*, we have informed senior government officials of this matter and have referred the matter to the Royal Canadian Mounted Police.

97. At the time of our audit, the second $15,000 payment to the former Commissioner was still outstanding, and it ought to be recovered.

Inappropriate cash-out of vacation leave

98. Our audit found serious problems in the reporting of vacation leave and the cashing out of vacation leave by most OPC executives. The former Commissioner and six executives failed to report to the OPC's Human Resources section vacation days they had taken and, in some cases, subsequently requested payment for those vacation days. As a result, the former Commissioner and three of the executives received substantial funds to which they were not entitled.

99. Treasury Board policy strongly encourages employees to take their annual vacation leave. The policy permits the cashing out of earned vacation leave by executives and employees when they have not taken all their vacation leave. The policy also permits the granting of special leave with pay, which must be approved by the deputy head.

100. The OPC had a leave and attendance reporting system that provided each employee with an annual statement of his or her leave credits earned, leave taken, and leave balances. Employees were required to certify the accuracy of the statements. With one exception, in no executive's file did we find any evidence of the granting of special leave with pay.

101. Our audit found that the Executive Director of the OPC has taken several weeks of vacation each year, but since April 1998 he has reported to Human Resources none of the vacation leave he has taken. We found that from August 2000 to September 2002, the Executive Director cashed out vacation leave balances on four different occasions and received payments totalling about $45,000.

102. In addition, we have determined that from 1993 to 1999, the Executive Director cashed out vacation leave balances on six occasions, for which we found no justification.

103. We have identified three other executives who failed to properly report the vacation leave they were taking and whose vacation leave balances are in error. The inappropriate management of vacation leave was pervasive in the executive ranks for many years, predating the appointment of the former Commissioner.

104. According to our examination, the former Commissioner took several weeks of vacation each year but never reported the use of vacation days to the OPC's Human Resources. We found that his vacation leave balances did not reflect the days he had taken. The former Commissioner advised us that the annual holidays were taken to compensate for the excessive hours he worked as the Privacy Commissioner and were not vacation leave. We found no evidence that claims were made for special leave with pay.

105. The former Commissioner regularly cashed out all his vacation leave balances. In one case, he cashed out vacation leave prior to earning it—leave to which he therefore was not entitled. From June 2001 to May 2003, the former Commissioner cashed out vacation leave balances six times, receiving payments totalling about $56,000. In our opinion, that practice was not justified and accordingly those payments were inappropriate.

106. Pursuant to section 12 of the *Auditor General Act*, we have advised senior government officials of these inappropriate cash-outs of vacation leave and have referred the matter to the Royal Canadian Mounted Police.

Non-compliance with requirements of the *Income Tax Act*

107. The finance section of a government department or agency is responsible for ensuring that the organization complies with the *Income Tax Act*. This includes ensuring that taxable benefits such as housing and car allowances are reported and that income taxes are deducted and remitted to the Canada Customs and Revenue Agency.

108. For fiscal years 2001 and 2002, our audit found instances in which the Office of the Privacy Commissioner did not, in our opinion, comply with the provisions of the *Income Tax Act*. Specifically, it failed to report certain taxable benefits and neither deducted nor remitted the tax on those benefits to the Canada Customs and Revenue Agency.

109. On our recommendation, the Office of the Privacy Commissioner has indicated that it will ask the Canada Customs and Revenue Agency to review the tax treatment of these items.

Financial reporting was intentionally false

110. Each year, every organization in the federal government must submit its financial statements, which ultimately are tabled in Parliament as part of the *Public Accounts of Canada*. Organizations must prepare these statements in accordance with the government's stated accounting policies as contained in Receiver General directives and Treasury Board guidelines. The financial statements must present the organization's financial position at year end and details of its spending. Moreover, the statements must present the information completely, accurately, and fairly.

111. We found that despite these requirements, the preparers of the Office of the Privacy Commissioner's financial statements for the fiscal year ending 31 March 2003— the Director, Financial Services, the Chief of Staff, and the Executive Director—knowingly omitted about $234,000 of accounts payable at year end. The false financial statements were submitted in June 2003.

112. The effect of the omission was to mislead Parliament by creating the impression that the Office of the Privacy Commissioner had spent only the amounts authorized by Parliament for the 2002–03 fiscal year. The Director, Financial Services told us the chances had been slim that the strategy of deferring liabilities to the new fiscal year would be uncovered, because the Public Accounts statements had not been audited in a long time. We found the discrepancy during our audit and brought the matter to the attention of the Interim Privacy Commissioner, who ensured that immediate corrective action was taken.

113. The former Commissioner told us that he had had no knowledge that the financial statements had been falsified.

Financial officers have failed in their duties

114. In any organization, senior financial officers have a clear responsibility to establish and maintain proper books and records. They are to ensure that financial transactions are conducted with prudence and probity and are completely and accurately recorded in accordance with the government's accounting policies and directives. They also have a duty to ensure that the organization's financial statements are presented fairly.

115. Based on the breakdown of basic financial controls, the contraventions of the *Financial Administration Act*, and the false financial reporting, we have concluded that the Privacy Commissioner's financial officers—the Chief of Staff and the Director, Financial Services—failed to fulfil these most basic responsibilities.

Travel and hospitality

116. The Standing Committee on Government Operations and Estimates heard testimony about the substantial expenditures from the Privacy Commissioner's budget for travel and hospitality. The Committee was informed about the extensive international travel of the former Commissioner and his Senior Director General. The Committee also gathered information on the former Commissioner's hospitality claims and his shared lunches with colleagues. The Committee asked the Auditor General to look into these matters and in particular to "look closely at whether or not the taxpayer has received good value" from the former Privacy Commissioner's expenditures on travel and hospitality.

117. We examined all international trips taken between 1 September 2000 and 31 March 2003 and a sample of domestic travel for a six-month period in each of 2001–02 and 2002–03. We audited the travel expenditures of the former Commissioner and the executives and other employees of the OPC. We also audited hospitality expenditures for fiscal years 2001–02 and 2002–03. Exhibit 5 shows total travel expenditures and Exhibit 6 total hospitality expenditures.

Travel policies were consistently ignored

118. The *Privacy Act* states that the Commissioner is entitled to be paid for reasonable travel and living expenses incurred in the performance of his duties. Given that "reasonable" is not defined in the *Privacy Act*, we have used Treasury Board policies as a test of reasonableness.

119. The Treasury Board's policies on travel state the following:

- The norm for travel should be comfortable and convenient but not excessive.
- Travel expenditures should be justifiable under close scrutiny.
- Governor-in-Council appointees at levels 8 to 11 may use business class air travel at their discretion but must book through the Government Travel Service. Executives, Governor-in-Council appointees, and deputy heads should manage a reduction in the use of business class air travel.

Exhibit 5 Total travel expenditures

	Travel—Fiscal year 2001–02					
	International		Domestic		Total	
	$	% of Total	$	% of Total	$	% of Total
Former Commissioner	31,000	52	86,000	31	117,000	35
Senior Director General	28,000	48	40,000	15	68,000	20
Other executives	–	–	44,000	16	44,000	13
Other OPC employees	–	–	104,000	38	104,000	32
Total for OPC	59,000	100	274,000	100	333,000	100

	Travel—Fiscal year 2002–03					
	International		Domestic		Total	
	$	% of Total	$	% of Total	$	% of Total
Former Commissioner	76,000	50	103,000	33	179,000	39
Senior Director General	71,000	47	68,000	22	139,000	30
Other executives	–	–	34,000	11	34,000	7
Other OPC employees	4,000	3	110,000	34	114,000	24
Total for OPC	151,000	100	315,000	100	466,000	100

Source: Office of the Privacy Commissioner of Canada financial records

Exhibit 6 Total hospitality expenditures

	Hospitality expenditures					
	Fiscal year 2001–02		Fiscal year 2002–03		Total	
	$	% of Total	$	% of Total	$	% of Total
Former Commissioner	6,000	24	6,200	21	12,200	22
Senior Director General	3,600	14	5,500	19	9,100	17
Chief of Staff	3,000	12	2,100	7	5,100	9
Other executives	200	1	100	1	300	1
Other employees	–	–	–	–	–	–
Other (Christmas party, internal functions, coffee, etc.)	12,200	49	15,100	52	27,300	51
Total for OPC	25,000	100	29,000	100	54,000	100

Source: Office of the Privacy Commissioner of Canada financial records

- Deputy heads have discretion over commercial accommodations selected and meals and incidentals in excess of per diems, based on receipts; alcohol shall not be included.
- Discretion should be exercised with prudence and probity, mindful that all expenditures must further government objectives.

120. Our review of both domestic and international travel showed that the former Privacy Commissioner and the Senior Director General repeatedly failed to follow the Treasury Board's travel policies and guidelines. Senior executives told us that the former Privacy Commissioner had been advised of the Treasury Board's policies and guidelines and was knowledgeable about them. The Senior Director General and staff advised us that the former Commissioner gave all directions on dates and mode of travel and on what restaurants to book. The Senior Director General advised us that she travelled at the direction of the former Commissioner and believed he was allowed discretion to depart from Treasury Board travel policies.

121. The former Commissioner told us that neither his executives nor his staff had informed him about Treasury Board travel policies; nor had they informed him that he was not complying with the policies. However, he did acknowledge receipt of A Guide Book for Heads of Agencies. Exhibit 7 sets out the book's guidance on travel.

Exhibit 7 Guidance to heads of agencies on travel and hospitality

"Managers authorizing travel and hospitality functions should be aware of the high standards expected of them. In particular, care should be taken to avoid any impression of using public funds and facilities for anything other than official purposes. Deputy Ministers and heads of agencies are accountable and must be prepared to justify their expenses in keeping with the responsibility of public office holders to conduct themselves in a manner that can bear the closest public scrutiny."

Source: "A Guide Book for Heads of Agencies—Operations, Structures and Responsibilities in the Federal Government," published by the Privy Council Office

122. We reviewed travel claims by six other OPC executives, covering 21 trips. In general, these other executives travelled in economy class, stayed in reasonably priced accommodations, and claimed only eligible amounts for meals and other expenses.

123. We reviewed the claims of 30 other employees, covering over 100 trips. Claims submitted by these employees complied with travel policies and guidelines: they also flew economy class, stayed in reasonably priced accommodations, and claimed eligible amounts for meals.

124. The Treasury Board Common Services policy requires that public service employees use the Government Travel Service (GTS) to arrange their travel. This includes reservations and ticketing for air, rail, hotel accommodations, car rentals, travel consultation, preparation of travel itineraries, and free flight insurance. The objectives of the GTS services are to provide support to increase the safety and well-being of travelling employees in an efficient way

and to provide cost efficiencies and economies of scale. However, the former Privacy Commissioner and the Senior Director General made their own travel arrangements directly with airlines and hotels. In doing so, they may not have received air fares and hotel rates as low as those available through the GTS.

125. The former Commissioner's travel was booked generally at the last minute, even though his travel schedule was often known weeks or months in advance. He did not take advantage of discount air fares available to those who book one or more weeks in advance.

Travel expenditures did not meet the test of reasonableness

126. The former Commissioner and the Senior Director General flew business class wherever possible, even on short domestic flights. Both almost always stayed at expensive hotels and ate at costly restaurants.

127. Hotel costs of the former Commissioner and his Senior Director General usually exceeded the published guideline rates allowed to government employees. Our audit determined that in about 80 percent of their domestic travel, they exceeded the Treasury Board guidelines for accommodations by 70 percent on average. In 60 percent of their international travel they also exceeded Treasury Board accommodation guidelines, and by 50 percent on average. On three nights in London, England, for example, the former Commissioner and the Senior Director General each spent more than $500 per night on hotel accommodations. None of their travel claims included documentation to justify exceeding the guideline limits, even though Treasury Board policies require such justification.

128. We also found that two hotel rooms at $330 each per night had been booked in Washington, DC for two nights. Although the hotel rooms had been paid for, they were not used on the first night; on the second day they were used, according to the former Commissioner, only as a place to "freshen up" and make telephone calls after a two-hour flight.

129. The cost of meals claimed during travel usually exceeded Treasury Board guidelines. Our review of domestic and international travel found that spending on meals exceeded the guidelines over 60 percent of the time. Examples of unreasonable meal expenditures include over $300 in London on lunch for two and over $100 in Hawaii and $100 in London on breakfast for two. On three occasions, in Hawaii, Brussels, and London, the former Commissioner and the Senior Director General spent over $550 per day on meals for two.

130. Travel meal expenditures are not to include alcohol. We calculated that during all the international trips of the former Commissioner, over $31,000 was paid for meals and refreshments. Taking into account that Treasury Board meal allowances for international travel vary by city to reflect the cost of living, we estimated that government employees with similar itineraries would have been entitled to claim about $14,000. Using his "discretion," therefore, the former Commissioner incurred about $17,000 more than that for meals

and refreshments abroad—more than twice the amount set out in the guidelines (Exhibit 8). In our opinion, this was an abuse of the discretion accorded to a deputy head.

131. We found abuses related to transportation. For instance, although the former Commissioner had a government vehicle assigned to him from the date of his appointment and had a driver beginning in December 2002, we noted the use of expensive limousine services. For example, on three occasions he used limousine services to travel from Ottawa to the airport in Montreal at a round-trip cost of about $800. We also noted excessive use of taxis on many international trips, with little supporting evidence to justify it. For example, on an 11-day trip to London, England and Cardiff, Wales, the former Commissioner used 52 taxis at a total cost of about $1,500. Based on our examination of his business itinerary, this expenditure was unjustified.

132. We noted other travel expenditures claimed that did not appear reasonable. Our audit found that the former Commissioner and the Senior Director General had claimed expenses for many days of international travel on which no international business took place.

Exhibit 8 Analysis of international meal and refreshment expenditures* of the former Commissioner and the Senior Director General

Destination	Date	Nights Away	Total Meal and refreshment expenditures ($)	Total estimated Treasury Board Guideline meal allowance** ($)	Estimated amount in excess of allowance ($)
Venice, Italy	Sept 2000	6	1,427	910	517
Brussels, Belgium	Nov 2000	4	1,271	676	596
London, England	Mar 2001	4	1,528	944	584
Cambridge, USA	Apr 2001	2	719	299	420
London, England	June 2001	5	2,525	1,132	1,393
Paris, France	Sept 2001	3	1,270	570	700
Paris, France	Sept 2001	5	2,075	950	1,125
Wellington, New Zealand	Mar 2002	11	3,538	1,668	1,870
Madrid, Spain	May 2002	4	1,411	721	690
London, England	Sept 2002	10	5,161	2,421	2,740
Seattle, USA	Sept 2002	3	1,448	510	938
New York, USA	Nov 2002	1	638	166	471
Rome, Italy	Dec 2002	4	1,484	720	764
Charleston, USA	Dec 2002	3	1,591	488	1,103
Dublin, Ireland	Jan 2003	5	2,427	1,233	1,193
Washington, DC, USA	Feb 2003	2	1,060	314	747
Paris and Brussels	Mar 2003	4	1,631	778	852
Total Can$			$31,203	$14,500	$16,703

* All figures are for two persons
** Based on October 2002 Treasury Board allowances x nights away
Source: Individual travel claims and 2002 Treasury Board Guidelines

133. Of 17 international trips audited, we identified 58 days available for business. There was evidence of international business conducted on only 33 of those days; no international business was identified on 25 days, or over 40 percent of the days available. We were advised by the former Commissioner that he arranged his international business travel this way to allow enough flexibility in the time available to permit unscheduled meetings with the media or other interested parties. He said it also allowed his staff in Canada to schedule international meetings for him while he was abroad.

134. We calculated the expenditures incurred on the days when no international business took place and determined that over $32,000 was spent on hotels, meals, taxis, and miscellaneous charges. Our analysis of international travel is set out in Exhibit 9.

135. The Senior Director General advised us that she had been concerned and uncomfortable about the excessive days that the former Commissioner scheduled on which no international business was planned or occurred. She had raised the matter with him and he advised her that he had discretion over his handling of international travel. She told us she believed that as a deputy head he had that discretion and she had travelled at his direction.

136. The former Commissioner and the Senior Director General signed their travel claims, certifying that the expenses claimed had been incurred while they were travelling on authorized government business.

137. In our opinion, international business travel should be planned and carried out to optimize the use of time abroad. We could find no reasonable justification for the former Commissioner's spending so many days abroad with no international business activities planned. In contrast, domestic trips were limited to the time required to carry out the planned activities.

Value from travel expenditures was questionable

138. We reviewed the former Commissioner's domestic and international travel to determine the value that the Office of the Privacy Commissioner and Canadian taxpayers gained from this travel. The former Commissioner travelled with his Senior Director General on all 17 international trips and on most domestic trips. When asked why he had travelled only with the Senior Director General, he replied that no one else on his staff would really have benefited from the travel.

139. Our audit found that the former Commissioner and his Senior Director General conducted minimal business on many trips, especially the international trips. Further, at domestic and international conferences where the former Commissioner was speaking, he would arrive just before his speech was scheduled and leave shortly after delivering it. Networking was kept to a minimum and he generally did not eat with the other delegates or stay in the hotel where the conference was held. He seldom attended conferences for their full duration.

Exhibit 9 International travel by the former Commissioner and the Senior Director General—September 2000 to March 2003

Destination	Date	Total days on trip*	Travel days**	Days with international business	Days without international business***	Total expenditures**** ($)	Total expenditures on days without international business***** ($)
Venice, Italy	Sept 2000	8	3	4	1	11,552	932
Brussels, Belgium	Nov 2000	6	3	1	2	14,641	1,497
London, England	Mar 2001	6	3	2	1	16,578	1,210
Cambridge, USA	April 2001	3	1	1	1	5,453	1,175
London, England	June 2001	7	3	1	3	18,964	4,215
Paris, France	Sept 2001	5	3	1	1	15,701	1,311
Paris, France	Sept 2001	7	3	2	2	18,526	2,796
Wellington, New Zealand	Mar 2002	13	4	3	4	30,579	5,996
Madrid, Spain	May 2002	6	3	1	2	15,770	1,755
London, England	Sept 2002	12	3	6	2	30,881	3,590
Seattle, USA	Sept 2002	4	2	1	1	13,165	1,605
New York, USA	Nov 2002	2		2		5,427	
Rome, Italy	Dec 2002	6	3	1	2	16,769	2,306
Charleston, USA	Dec 2002	4	3	1		12,644	
Dublin, Ireland	Jan 2003	7	3	2	2	22,268	3,240
Washington, DC, USA	Feb 2003	3	1	2		9,490	
Paris and Brussels	Mar 2003	6	3	2	1	18,466	964
Total		105	44	33	25	$276,874	$32,592

* includes departure and return days and weekend days
** includes reasonable travel time and recovery days
*** no international business took place
**** expenditures on days when no international business occurred
***** based on travellers' initial claims

Source: Individual travel claims

140. An examination of the international trips determined that on many occasions, the business day consisted of only one brief meeting or a few meetings lasting a few hours.

141. We were advised that any information obtained on these trips was not usually shared with the executives or employees of the OPC. The information was kept confidential for the direct use and benefit of the former Commissioner. He told us that this had served him, that the purpose of the information had been to serve him, and that those whose knowledge of the information could serve him had been given the information.

142. In our opinion, the value of these expenditures to the Office of the Privacy Commissioner and taxpayers was questionable.

143. The former Commissioner received unnecessary travel advances. The former Commissioner and the Senior Director General usually requested travel advances for their domestic and international travel to cover airline tickets and hotel costs. The former Commissioner also received travel advances for his weekend trips home to Toronto. From September 2000 to June 2003, he received 38 travel advances totalling $184,000—which is 60 percent of all travel advances issued by the Office of the Privacy Commissioner. The Senior Director General received 17 travel advances totalling $110,000, or 36 percent of all advances issued.

144. The travel advances that both the former Commissioner and the Senior Director General received could have been reduced significantly if they had followed the Treasury Board travel policy requirement to use the Government Travel Service for booking airline tickets. The Government Travel Service would have purchased the airline tickets and billed the Office of the Privacy Commissioner, eliminating the need for most of the amounts issued as travel advances.

145. We determined that the former Commissioner and the Senior Director General received about $130,000 and $75,000 respectively in unnecessary travel advances for airline ticket charges alone. Further, since both charged their air fare and hotel costs to credit cards that allowed up to 60 days to pay, there was no need for those costs to be included in the travel advances issued. Therefore, in our opinion most of the travel advances to the former Commissioner and the Senior Director General for air fare and hotel costs were unnecessary.

146. The travel advances were usually issued well in advance of need. About 70 percent of the advances were issued more than one week before the date of travel, and 20 percent were issued more than three weeks in advance. Moreover, travel advances were always issued as priority cheques, incurring additional effort and courier fees.

Expenditures for travel home were excessive

147. As part of the terms of the former Commissioner's appointment, he was to be reimbursed for up to one year for expenses to travel once a week between his residences in Toronto and Ottawa. He was also given a dual residence allowance of $1,200 monthly, net of income taxes. The Governor-

in-Council extended these benefits for a second year and subsequently a third year. The cost of providing these benefits for the two additional years was about $85,000.

148. The former Commissioner always flew home to Toronto in business class. Given that business class air fare is about 30 percent higher than economy air fare, his trips to Toronto represented about $20,000 in additional charges. Furthermore, we found that the former Commissioner generally booked these flights to Toronto (and other air travel) at the last minute. Thus, he did not take advantage of discounts for advance booking.

The hospitality policy was ignored

149. Hospitality in the federal government is the provision of refreshments, meals, and sometimes entertainment to guests of government departments or agencies. The Treasury Board's policy on hospitality is intended to ensure that hospitality is extended in an economical, consistent, and appropriate way when it will facilitate government business. Hospitality may also be extended as a courtesy or offered to employees who participate in work sessions extending over meal hours or beyond normal working hours. It should not be provided during meetings of colleagues working closely together on a regular basis.

150. The former Commissioner and certain of his senior executives regularly disregarded the hospitality policy in deciding to whom they would extend hospitality. We were told that the former Commissioner had been advised by some of his senior executives that extending hospitality repeatedly to OPC executives ran counter to the spirit of the policy.

151. Of the hospitality claims with sufficient information, we determined that a large number related to lunches and dinners at restaurants with the former Commissioner and his Senior Director General or his Chief of Staff—about 47 percent of these claims in 2001–02, amounting to $3,900; and 33 percent in 2002–03, amounting to $3,200. We found no records documenting how these expenditures had contributed to the achievement of OPC objectives. We also noted that over the two years, about 50 percent of the hospitality claims we reviewed were for hospitality extended to OPC executives and other employees. The former Commissioner approved almost all the hospitality claims (Exhibit 10).

152. Treasury Board policy sets the average hospitality rate for a lunch at twice the basic meal allowance, and in exceptional circumstances the rate is up to three and a half times the basic meal allowance. Our analysis determined that over the two years analyzed, OPC hospitality claims exceeded the Treasury Board's average rate 85 percent of the time and exceeded the exceptional circumstance rate 48 percent of the time.

153. Some senior executives told us they had advised the former Commissioner that these frequent hospitality lunches with senior OPC executives did not appear to be appropriate. However, they had also advised him that he had discretion in extending hospitality; the former Commissioner confirmed that he had received this advice.

Exhibit 10 Analysis of hospitality claims of the Office of the Privacy Commissioner (OPC)

The hospitality expenditures claimed by the former Commissioner and other executives over two years disregarded the Treasury Board's policy on hospitality. We analyzed over 230 hospitality claims totalling about $21,000.

Fiscal year 2001–02

- 52 percent of claims (about $4,000) were for lunches and dinners among only OPC executives and employees.
- 47 percent of hospitality claims (about $4,000) were for lunches and dinners with the former Commissioner and his Senior Director General and Chief of Staff.
- 48 percent of claims (about $5,000) identified guests from outside the OPC.

Fiscal year 2002–03

- 41 percent of claims (about $4,000) were for lunches and dinners with OPC executives and employees.
- 33 percent of hospitality claims (about $3,000) were for lunches and dinners with the former Commissioner and his Senior Director General and Chief of Staff.
- 59 percent of claims (about $8,000) were for lunches and dinners with guests from outside the organization.

Source: Data obtained from hospitality claims where sufficient information was recorded to undertake analysis. Excluded over 100 hospitality claims due to insufficient information.

154. In our opinion, the former Commissioner failed to exercise sound and reasonable judgment in using his discretion to override the policy on hospitality. We believe that this behaviour did not demonstrate appropriate prudence.

Value for money spent on hospitality was questionable

155. The Standing Committee asked us to look at "whether bills in the hundreds of dollars for lunches are acceptable from a value-for-money point of view."

156. Our audit of the records revealed questionable value received for money spent at any of the lunch and dinner meetings of the former Commissioner, the Senior Director General, and the Chief of Staff. We found no documentation of any decisions flowing from these meetings or any contribution to the achievement of OPC objectives.

157. We examined the daily agendas of these three senior executives and found that, according to their agendas, ample time had been available for executive meetings during regular business hours. Accordingly, we could find no apparent justification for the frequent meetings held by these three individuals over lunch and dinner.

An absence of financial controls over spending on travel and hospitality

158. Because financial management practices of the Office of the Privacy Commissioner had broken down, spending by the former Commissioner and his Senior Director General on travel and hospitality was not reviewed

properly. The former Commissioner approved his own travel claims—an inappropriate practice; a senior executive should have approved the travel and hospitality expenditures.

159. Claims submitted by the former Commissioner and the Senior Director General were almost always processed and reimbursed as filed. We found that as a result, ineligible expenditures and double claims for meals and air travel were reimbursed. Staff told us that they had been intimidated and would not question anything the former Commissioner might submit or approve.

160. Further, we observed that on at least 15 occasions, the former Commissioner submitted supplementary claims for additional amounts to be reimbursed as hospitality and travel expenses. These supplementary claims were submitted from months to more than a year after the expenses were incurred. They were supported only by copies of the former Commissioner's monthly credit card statements, information that was insufficient support.

161. We analyzed the expenditures identified as hospitality on two of the largest supplementary claims. The first supplementary claim was a memo in November 2001 relating to expenditures of about $5,500 dating back to March 2001. The memo asked for reimbursement of about $2,900 for 34 expenditures identified as hospitality and about $2,600 for 13 expenditures identified as travel.

162. The second supplementary claim was a memo in May 2002 asking for reimbursement of about $4,600 covering expenditures going back to December 2000—about $3,900 for 37 expenditures identified as hospitality and about $700 for 12 expenditures identified as travel.

163. No details were provided about who received the hospitality set out in these claims or what business took place. We reviewed the former Commissioner's agendas to determine whether any OPC business might have been undertaken over lunch and dinner on the dates in question. We found no evidence of any business conducted on 59 occasions with expenditures amounting to over $6,000; 26 of the occasions were in Toronto while the former Commissioner was at home. In our opinion, in the absence of any evidence that these hospitality expenditures facilitated government business, they should not have been reimbursed and the funds should therefore be recovered.

Abuse of discretion

164. In our view, the former Commissioner consistently ignored the Treasury Board policies and guidelines on travel and hospitality and did not follow them. He spent funds unreasonably and extravagantly, without regard to prudence and probity. We believe that the former Commissioner's spending on travel and hospitality was not in keeping with the responsibility of public office holders to exercise reasonable and sound judgment and to conduct themselves in a manner that can bear the closest public scrutiny.

Contracting

165. Weaknesses in the management of contracting further illustrate the breakdown in the management control framework of the Office of the Privacy Commissioner. We assessed whether contracts had been awarded and administered in accordance with the *Financial Administration Act* and government contracting regulations and policies and with appropriate prudence and probity.

166. Contracting in any department or agency is governed by two fundamental principles: open competition and value for money. Our audit found that contracting at the Office of the Privacy Commissioner circumvented these two principles and government contracting regulations.

Sole-source contracting avoided competition

167. Sole-source contracting is the awarding of a contract without competition. Sole-source contracts are permissible up to a value of $25,000, including taxes. Other circumstances that may allow the use of sole-source contracts are set out in Exhibit 11. However, under most circumstances, standard contracting procedures call for soliciting bids from potential suppliers to help ensure that an organization gets good value from its contracting activities. Our audit focussed on contracts for professional services.

Exhibit 11 Criteria for sole-source contracting

Sole-source contracting is permitted where

- the need is one of pressing emergency in which delay would be injurious to the public interest;
- the estimated expenditure does not exceed $25,000;
- the nature of the work is such that it would not be in the public interest to solicit bids;
- only one person or firm is capable of performing the contract.

Source: Extracted from Contracting Policy, Treasury Boad Secretariat

168. We found it difficult to select a sample of contracts for testing, because the Office of the Privacy Commissioner could not provide a list of all contracts it had awarded over the last three years. However, we did examine 78 contracts and memoranda of understanding with a total value of about $2 million that had been awarded without competition. Many of these were subsequently amended for amounts well over $25,000—the maximum amount allowed for a sole-source contract—particularly contracts for personal services.

169. In the contract files we examined, we found several instances of sole-source contracting and splitting of contracts that resulted in the avoidance of competition. Specifically, we found that the OPC had awarded virtually all professional services contracts on a sole-source basis, with 50 percent issued for $25,000.

170. We also found that the Office of the Privacy Commissioner had contracted through companies and a government agency to obtain the long-term services of particular people. Some people had worked almost full-time for the OPC under contract either as a preliminary step to being hired or to perform certain work until the OPC could hire someone else (Exhibit 12). We note that such contracting arrangements contravene Treasury Board contract regulations.

Exhibit 12 Improper contracting practices

The Office of the Privacy Commissioner (OPC) contracted with a consulting firm to provide a media-clipping service. The original contract for $25,000 covered the period 5 October 2000 to 31 March 2001. However, the $25,000 was spent by mid-December 2000. The consulting firm did not want to extend the contract, so the OPC went to Consulting and Audit Canada (CAC). CAC and the OPC signed a memorandum of understanding (MOU) for the required services in the amount of $36,600, covering consultant fees and CAC's supervision and markup for the period 24 January 2001 to 31 March 2001. CAC, through its own contracting process, contracted for the services of the same consultant and assigned her to the OPC. The MOU and the contract were backdated to allow for payment of services already provided. The MOU was subsequently amended twice to increase the value to $85,000 and extend the expiry date to 30 June 2001. Through these amendments, the consultant worked full time on OPC premises from 5 October 2000 until 31 June 2001. In total, the OPC paid $108,000 for her services for nine months. Later, the OPC hired the contractor.

In another case, the OPC contracted with a consultant directly for services, and with a private firm. Four $25,000 contracts were awarded, covering the period 15 October 2001 to 13 June 2002. These contracts were for exactly the same work. After these contracts were completed, the OPC went to CAC and entered into two successive MOUs for a total of $189,920 in consultant fees and for CAC's supervision and mark-up covering the period 20 June 2002 to 15 June 2003. Through its own competitive contracting process, CAC contracted for the services of this consultant and assigned him to OPC. After the MOUs expired, the OPC entered into another contract for the consultant's services for $25,000, which covered the period 17 June 2003 to 12 September 2003. In total, the OPC paid about $305,000 for his services for a period of 23 months. The OPC has now hired someone to perform this work.

Contract management controls lacked rigour

171. We found that contract management was weak and that the controls over contracting activities were either ineffective or non-existent. Good management of contracts is important to ensure that they meet the basic requirements of the government's contracting policies. Essentially, these policies were designed to help ensure that contracts provide the goods and services that the government needs and at an appropriate price.

172. We found that the Office of the Privacy Commissioner had no formal procedures for controlling contracts. Responsibility for negotiating, signing, and monitoring contracts had not been clearly defined. Segregation of duties was lacking: the same person would negotiate and sign a contract, amend it if cost overruns occurred, and certify that the contractor had delivered what was promised. Based on this certification, the invoices were processed for

payment. We noted instances in which staff had signed contracts on behalf of the Privacy Commissioner even though they had not been delegated the authority to do so. In other cases, payments had exceeded the limits of the contract without amendments to the contract having been issued. This calls into question the Commission's financial controls over commitments.

173. For example, legal firms retained were hired on the basis of a letter rather than a standard contract. The letters did not clarify key items such as limits on the fees to be charged, hourly rates for the firm's staff at senior and junior levels, or what specific work the firm would do. In some cases, invoices included disbursements for travel expenditures; however, receipts for such disbursements were not provided to the OPC.

174. We also noted that the former Commissioner's Chief of Staff signed some invoices, even though he lacked the delegated authority to sign under section 34 of the *Financial Administration Act*. We were not able to determine what procedures he used to ensure that the services provided were those that the OPC had requested.

175. The OPC did establish a Contract Review Checklist to be completed for all contracts. This checklist was meant to ensure, among other things, that contracts were legal, security clearances were adequate, and funds were available and committed. We found that the usefulness of this checklist was questionable, however, since it was usually completed after the contract had been signed—sometimes months afterward, and in some cases after the contracted work had been completed. The effect of this weakness was that often commitments were recorded in financial systems after the work was completed. This in part contributed to the OPC's overspending of its Vote.

176. We also found that due to the absence of formal procedures, no one at the Office of the Privacy Commissioner was aware of all the contracts that had been issued or of subsequent amendments to them. The contracting officer, who also had other administrative responsibilities, did not receive copies of all contracts and amendments. This made it impossible for the OPC to provide the Treasury Board Secretariat with the accurate number, type, and value of contracts and amendments issued—yearly reporting required of all departments and agencies for accountability purposes.

Value received for money spent on some contracts cannot be determined

177. Given that basic contract-management practices were largely absent at the Office of the Privacy Commissioner, it was not always clear whether it received good value from its contracts. In some cases, employees who had the delegated authority under section 34 of the *Financial Administration Act* were unable to provide evidence that the supplier had delivered the product under terms of the contract.

178. Contracts for translation services also raised questions of value for money. Before the former Commissioner was appointed, the OPC had been using the government's Translation Bureau. However, after the former Commissioner took office, the OPC started using private sector translation

firms. We were told that this change was made because the former Commissioner required a quick turnaround.

179. During fiscal year 2002–03, the OPC had six active translation contracts of $25,000 each with six different firms. These contracts had all been awarded on a sole-source basis; one of these was subsequently amended to add another $25,000. Two contracts were increased by $50,000. None of these contracts specified the various rates the translators would charge per word for normal, rush, and weekend work. Without this information, it is difficult to determine whether the rates that the firms charged were reasonable and represented good value.

180. Staff of the Office of the Privacy Commissioner told us that the organization realized it was spending large sums on translation. Accordingly, it decided to get competitive bids for future translation services. In the meantime, it has reverted to using the Translation Bureau to meet its needs.

Governance arrangements and the role of central agencies

Role of central agencies is to ensure compliance with legislation and policies

181. As central agencies, the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission have a responsibility to ensure that government departments and agencies adhere to the legislative and policy framework established by central agencies on behalf of the government.

182. Central agencies have taken a lesser role in overseeing servants of Parliament, who are accorded more independence from the executive branch of government as they carry out their work for Parliament. Nevertheless, if central agencies become aware of wrongdoing by parliamentary officers, they are obliged to take corrective action.

183. We found that central agencies knew about the problems in the Office of the Privacy Commissioner but generally failed to act on that knowledge. For example, as noted in paragraphs 48 to 64, the Public Service Commission did not act decisively on known and serious breaches of policies governing the staffing of human resources. Nor did it withdraw the staffing authority that had been delegated to the Privacy Commissioner until after the former Privacy Commissioner had resigned from office. And the Treasury Board Secretariat did not act when all senior executives received a performance rating indicating that they had "surpassed" expectations and were given higher performance awards than suggested in the guidelines.

184. Similarly, the Treasury Board Secretariat did not act decisively on weaknesses it knew about in the financial management capabilities of the Office of the Privacy Commissioner. We have been told that late in the fall of 2002, the Secretariat was advised that the OPC would likely exceed its approved funding levels. While the Secretariat did provide it with $73,000 from the Vote 5 operating reserve for additional personnel costs, it did not insist on any action to correct the obvious weaknesses it was aware of in financial management and administrative capabilities. Even with the infusion of additional funds, the Office of the Privacy Commissioner still exceeded its appropriation.

Whistleblowing mechanisms are perceived as ineffective or non-existent

185. A key function of central agencies is to provide a means for public servants to report wrongdoing. Mechanisms that serve the purpose include section 80 of the *Financial Administration Act*, which requires that public servants report financial wrongdoing or mismanagement to a superior officer. Another is the government's Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing. The policy defines wrongdoing as any act or omission concerning a violation of a law or regulation; misuse of public funds or assets; gross mismanagement; or a substantial or specific danger to the life, health, and safety of Canadians or the environment. The policy requires departments to designate a senior officer to be responsible for the policy and recommends that the employees report wrongdoing internally to this senior officer. At the OPC, the designated officer was the Executive Director.

186. If a federal employee believes that an issue cannot be disclosed within his or her department, or if it has been raised but not addressed appropriately, the employee can report it to the Public Service Integrity Officer.

187. We found that employees at the Office of the Privacy Commissioner perceived the avenues for reporting wrongdoing or financial mismanagement as generally ineffective, offering little or no protection to staff who might notify a superior officer or the Public Service Integrity Officer.

188. Many employees told us that the Public Service Integrity Officer's role is not working as expected and the position lacks the necessary clout. We also found that many employees of the OPC were unaware that the position of Public Service Integrity Officer even existed.

Privy Council Office and the appointment process

189. All organizations have an established culture and set of rules or guidelines within which their employees must operate. The Government of Canada is no exception. The orientation and introduction that new employees or appointees receive are a critical step in ensuring good governance and helping them adapt to the organizational culture and understand the norms of expected behaviour. We found that the former Commissioner had been given little or no orientation to the public service culture beyond the provision of two information booklets—"A Guide Book for Heads of Agencies—Operations, Structures and Responsibilities in the Federal Government" and "Terms and Conditions of Employment for Full Time Governor-in-Council Appointees."

190. In addition, we were unable to find any evidence that an oath of office was administered to the former Commissioner.

Conclusion

191. The many problems we observed at the Office of the Privacy Commissioner can be attributed to the absence of sound management controls and practices. We found that even the most basic management principles had broken down, allowing the former Privacy Commissioner and some of his senior executives to benefit personally from bending or breaking the rules. They failed to manage public money prudently and to properly account for its use.

192. The breaches of policy were evident in the large salary increases and unsupported performance awards for executives. Others, particularly the former Privacy Commissioner and the Senior Director General, enjoyed costly travel and hospitality at public expense. The violation of policies also opened the door to favouritism in hiring and promoting staff. Further, numerous contracts were awarded without competition and then amended to increase their size substantially, contrary to contracting rules and principles.

193. Indeed, our audit identified many examples of wrongdoing and a failure to follow federal laws and Treasury Board policies, leading us to ask how and why this occurred at the Office of the Privacy Commissioner and why it continued unchecked for so long. The answers are clear from our audit findings. First, the former Commissioner did not fulfil a key obligation as Deputy Head of the organization: he failed to ensure that his office was—at a minimum—managed reasonably well. Second, the OPC's senior executives failed to fulfil their management obligations. Some turned a blind eye to obvious wrongdoing. Finally, the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission failed to respond decisively when they became aware of problems in the Office of the Privacy Commissioner.

194. Regardless of why the situation arose, it persisted at a significant human cost. Many employees complained of stress, abuse, and intimidation. The financial cost was also high: the organization spent a large amount of its discretionary resources on items and activities that appear to have contributed little to protecting the privacy rights of Canadians. One such item was the former Commissioner's travel and hospitality budget. Money earmarked for areas such as research, investigative work, and privacy impact assessments were reduced, but at the same time, expenditures by the former Commissioner for travel continued to grow. We found little evidence that the organization or the Canadian taxpayer benefited from this travel.

195. We have concluded that the behaviour of the former Privacy Commissioner and many of his executive team was not conducive to promoting a sustainable, supportive workplace, as called for in the Treasury Board Secretariat's Human Resources Management Framework.

196. Small agencies such as the Office of the Privacy Commissioner represent relatively small amounts of money compared with large government departments. However, as our audit has shown, a poorly managed small agency can entail important, non-financial consequences. The most obvious

one in the present case has been the damage to the organization's credibility with Parliament and the Canadian public. There is a pressing need to restore confidence in this organization, given its importance in protecting the privacy rights of Canadians.

197. Under section 10 of the *Auditor General Act* and section 80 of the *Financial Administration Act*, we have reported to the President of the Treasury Board and the Interim Privacy Commissioner instances that, in our opinion, involve public money improperly retained by individuals. Under section 12 of the *Auditor General Act*, we have advised senior government officials.

Recommendations

198. We have made a number of recommendations intended to ensure that

- the problems at the Office of the Privacy Commissioner are addressed;
- strong actions are taken to ensure that those who benefited from the abuse of the public treasury make full restitution;
- the governance mechanisms of central agencies are applied to prevent abuse and wrongdoing from occurring; and
- central agencies act decisively to correct problems as they arise.

Office of the Privacy Commissioner

199. **Recommendation.** The Office of the Privacy Commissioner should take immediate steps to acquire and maintain effective management capabilities in the key areas of financial management, human resources management, and contracting.

200. **Recommendation.** The Office of the Privacy Commissioner should take immediate steps to establish an effective management control framework to ensure that proper books and records are maintained and that all transactions are conducted in accordance with the requirements of the *Financial Administration Act*, Treasury Board policies, Receiver General directives, and all other applicable regulatory authorities.

201. **Recommendation.** The Office of the Privacy Commissioner should establish management oversight mechanisms for monitoring the effectiveness of its management control framework and taking corrective action where needed.

202. **Recommendation**: The Office of the Privacy Commissioner should seek the Treasury Board Secretariat's advice on the actions needed to correct classification decisions that were not made in accordance with the government's classification policies.

203. **Recommendation.** The Office of the Privacy Commissioner should consult with the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission on what steps are needed to correct inappropriate staffing actions arising from incorrect classification decisions.

204. **Recommendation.** The Privacy Commissioner, in concert with the President of the Treasury Board, should act immediately to recover all money that was improperly paid. This includes improper cash-outs of vacation leave, performance awards paid improperly, improper payments upon retirement, ineligible travel and hospitality expenditures, and advances paid improperly.

205. **Recommendation.** The Office of the Privacy Commissioner should provide the Canada Customs and Revenue Agency with the information needed to review relevant transactions and ensure the proper reporting of taxable benefits.

206. **Recommendation.** The Office of the Privacy Commissioner should establish a proper union–management consultation committee and enable the existing health and safety committee to do its job.

Response of the Interim Privacy Commissioner. The Interim Privacy Commissioner (OPC) fully acknowledges the importance of the Auditor General's findings, conclusions, and recommendations, which clearly reveal a major breakdown of external governance and internal control processes. While he bears no accountability or responsibility, he recognizes that the state of the financial and human resources management practices must be completely reformed. Serious allegations of misuse and abuse of public funds will require further probing by regulatory and law enforcement agencies. The OPC staff, who have remained loyal to public service values and have been effective throughout this period, are profoundly distraught by the situation. The Interim Privacy Commissioner intends to act decisively on these issues and, when and where possible, to seek redress based on further consultation with the Office of the Auditor General, the Treasury Board Secretariat, and the Public Service Commission. A key priority for the OPC will be to develop the institutional safeguards to prevent a leadership and management deficit of such magnitude from occurring again in the future.

The Interim Privacy Commissioner has adopted a principled approach in responding to this audit. Six guiding principles will direct action and decision-making:

- Rebuild and regain the confidence of the Parliament of Canada and Canadians and reflect the need to have a national institution responsible for defending and protecting privacy rights in Canada.
- Maintain and develop a strong operational capacity to ensure that the OPC continues to deliver on its legislative mandate, especially as it relates to the provisions of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* that will come into force on 1 January 2004 regarding private sector privacy practices. Private sector firms will need help from the OPC to understand their obligations and responsibilities under the new law. Citizens also will need to be made aware of their rights and duties under the new law.
- Integrate the OPC's response to the audits of OPC business by the Auditor General and the Public Service Commission, in a manner that is consistent with the principles of modern comptrollership in developing a feasible, comprehensive and fiscally responsible action

plan. The implementation plan will be guided and reviewed by an external governance advisory body.

- Restore the overall well-being of the OPC's workplace by improving management practices, encouraging innovation, and engaging employees and their union representatives in rebuilding this vital institution.
- Sustain a process of organizational learning aimed at all levels of employees to ensure that the lessons learned will be shared and that the developmental needs of individuals will be met and will dovetail with the operational needs of OPC.
- Make it the primary objective of the renewed management team to ensure ethics and values and a harassment-free work environment.

Prior to this report, the Interim Privacy Commissioner took early action to strengthen the management and financial framework of the OPC. The Interim Privacy Commissioner arrived on 2 July 2003 and immediately took steps to secure financial controls by retaining contracted financial expertise for the duration of the audit. Expertise in human resources was also retained. The recent Governor-in-Council appointments of two Assistant Privacy Commissioners, responsible for ensuring compliance with privacy laws and each assuming horizontal management of key management functions, will guarantee ethical decision-making and values-based management but also ensure harmonization in policy insights and legislative perspectives.

More measures are also being contemplated and/or introduced at the moment of publication of this report. These include, but are not limited to the following:

- Responding to a Treasury-Board-funded study of perceptions and attitudes related to the implementation of the spirit and letter of the Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace.
- Appointing a Senior Officer for external disclosure who would operate in conformity with the current Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace.
- Hiring, under an institutional memorandum of understanding, an external audit team to develop a risk-management-based audit plan and initiate its implementation in early 2004-05.
- Creating an independent external advisory board to address the governance challenges of the OPC and provide advice on strategy and vision.
- Developing and implementing a strategy to recover public funds and assets that may have wrongly been appropriated by past and current OPC employees.
- Completing a control self-assessment carried out by an independent audit team to ascertain the modern comptrollership capacity at the OPC as it currently stands.

- Taking legally founded action to remediate staffing, classification, and compensation/remuneration actions that have been judged unjustified by auditors from the Office of the Auditor General and the Public Service Commission.
- Developing, with an appropriate education institution, a comprehensive learning strategy to support executive leadership, staff training, and organizational learning.

The Interim Privacy Commissioner wishes to thank the OPC staff who have offered their full participation to the audit teams, despite the fact that many experienced personal and professional hardships under the previous regime. Their journey will not be in vain.

The Interim Privacy Commissioner has been impressed by the commitment of the Office's staff and looks forward to continuing to work with them as we rebuild this institution that is vital to our Canadian democracy.

Treasury Board Secretariat

207. **Recommendation.** The President of the Treasury Board and the Interim Privacy Commissioner should submit to Parliament a report that sets out the actions that will be taken to identify the full amounts of money improperly retained, the steps that will be taken to ensure complete restitution, and the timeframe within which this will be done.

Treasury Board Secretariat's response. Agreed. The President and the Interim Privacy Commissioner will table a report before the end of October outlining actions to be taken. In this regard, it will be necessary to review with the Office of the Auditor General the specific findings of its audit. Once these actions are completed, a final report will be provided to Parliament.

208. **Recommendation.** The Treasury Board Secretariat should review all performance awards given to executives at the Office of the Privacy Commissioner on a case-by-case basis to determine what should be recovered.

Treasury Board Secretariat's response. Agreed. All awards for performance for executives at the Office of the Privacy Commissioner will be reviewed on a case-by-case basis and recovery action taken if appropriate.

209. **Recommendation.** The Treasury Board Secretariat should revoke the Privacy Commissioner's authority to award performance pay until it is satisfied that the Office of the Privacy Commissioner is complying with the policy on executive compensation.

Treasury Board Secretariat's response. The Office of the Privacy Commissioner will be required to secure the agreement of the Treasury Board Secretariat that it is fully complying with the requirements of the Performance Management Program for Executives before any performance-related payments are made, until the Secretariat is confident that the program is well-administered.

Public Service Commission

210. **Recommendation.** The Public Service Commission should review all staffing decisions made at the Office of the Privacy Commissioner between September 2000 and June 2003 and should correct faulty decisions where necessary.

Public Service Commission's response. The Public Service Commission (PSC) agrees with the recommendation. It has reviewed all staffing files for this period in the course of its audit of the Office of the Privacy Commissioner. Beyond this, it will investigate all allegations concerning fraud under section 42 of the *Public Service Employment Act* (PSEA), as well as a number of allegations concerning improper staffing practices and individual transactions, pursuant to section 7.1 of the PSEA, and will take or order the deputy head to take appropriate corrective measures.

When warranted, the PSC will establish boards of inquiry to determine if appointments are to be revoked and if a board so decides, it will recommend such revocations to the PSC pursuant to subsection 6(2) of the PSEA.

At this time, the PSC expects to open eight investigation files. After reviewing the Auditor General's report and/or obtaining further information or analysis, the PSC may determine that further investigations are required.

With regard to the comments concerning the PSC's oversight of the OPC, it should also be noted that in 1999, the PSC progressively began to put in place a new oversight program in line with the Modern Comptrollership initiative and to accommodate the resource reductions it had incurred during Program Review. The program consisted of several components: Staffing Delegation and Accountability Agreements with all Deputy Heads; thematic studies; evaluations; surveys of staffing transactions; and only a limited capacity for audit. These agreements with deputy heads require self-assessment on the part of departments and agencies and subsequent assessment by the PSC of their staffing performance reports. The PSC oversight program relied on deputy heads taking action to follow up on concerns brought to their attention, with direct PSC intervention as a last resort.

The PSC has already taken steps to strengthen its oversight program. The accountability process has been modified to ensure a more timely and complete assessment of selected departments and agencies. The PSC will also go on-site to conduct interviews and review pertinent information to ensure a complete assessment. Furthermore, the PSC has developed a departmental observation system through its regional offices to gather and analyze staffing issues. As well, the PSC is rebuilding its audit capacity as resources become available, to ensure that it can respond with an audit quickly when deficiencies in departments have been identified.

Privy Council Office

211. **Recommendation.** The Privy Council Office should ensure that Governor-in-Council appointees are appropriately briefed on the government's control framework and its legislative and policy framework and on the standards of conduct expected of them.

Privy Council Office's response. Since the autumn of 2002, the Privy Council has been arranging customized orientation sessions for new heads of agencies and Crown corporations. A letter is sent to each new agency and Crown corporation head inviting them to register for a number of essential and some optional sessions.

The essential sessions for heads of agencies are currently the following:

- Role of Agency in Relation to the Responsible Minister
- Responsibility and Accountability of Heads of Agencies
- Modern Comptrollership
- Staffing and Recruitment (for organizations subject to the *Public Service Employment Act)*
- Official Languages
- Performance Management Program

The optional sessions are the following:

- How Government Operates
- Business Planning and Expenditure Management
- Performance Measurement and Reporting to Parliament
- Human Resources Management
- Legislative Process
- Access to *Information Act* and *Privacy Act* (for organizations subject to these Acts)
- Regulatory Process
- Governor-in-Council Appointments

Heads of federal agencies, as full-time Governor-in-Council appointees, must as a condition of employment comply with the provisions of the Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders. The Code sets out principles by which public office holders are required to carry out their duties and responsibilities—in particular, principles 3(1) and 3(2) of the Code:

> 3(1) Public office holders shall act with honesty and uphold the highest ethical standards so that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced.
>
> 3(2) Public office holders have an obligation to perform their official duties and arrange their private affairs in a manner that will bear the closest public scrutiny, an obligation that is not fully discharged by simply acting within the law.

Following appointment, the head of an agency must disclose confidentially to the Ethics Counsellor detailed and personal information regarding his or her assets, liabilities, and outside activities. Once this confidential disclosure is received by the Office of the Ethics Counsellor, one-on-one discussions ensue between the Head of Agency and an advisor of the Office of the Ethics Counsellor; this ensures a complete and full disclosure of all of the private interests of the individual. The Head of Agency is then provided with a detailed and personal letter advising him or her what measures are necessary in order to comply with the provisions of the Conflict of Interest and Post-Employment Code.

This proactive relationship with heads of agencies ensures that they appreciate first-hand how the values and ethics of the federal government uniquely and particularly apply to their personal situation. It is through this unique process of one-on-one contact with the advisors of the Office of the Ethics Counsellor that the heads of agencies personally appreciate the implications of the federal government's values and ethics in the discharge of their mandates and those of their agencies.

About the Audit

Objectives

Human resources management. Our objective was to assess the extent to which the human resources management policies and practices respected the values and desired outcomes set out in the Treasury Board Secretariat's Human Resources Management Framework and complied with the *Public Service Employment Act* and the *Public Service Staff Relations Act*.

Financial management. An objective of our audit was to determine whether the Office of the Privacy Commissioner had appropriate financial management controls in place and was monitoring their effectiveness. We looked at whether it was managing its resources with prudence and probity and due regard to economy, efficiency, and effectiveness. We also looked at whether it accounted properly for its use of resources.

We used the criteria set out in our Office's Financial Management Capability Model which provides a framework to identify and analyze key financial controls and assess their application and effectiveness in the Office of the Privacy Commissioner.

Travel and hospitality. We examined spending on travel, hospitality, and other costs reimbursed to the former Privacy Commissioner and other senior executives to determine whether they were in accordance with the *Financial Administration Act* and with Treasury Board regulations and policies and those of the Office of the Privacy Commissioner. We also set out to determine whether spending on travel and hospitality was reasonable, adequately controlled, and managed with prudence and probity.

We examined cash advances to determine whether they complied with relevant policies, were accounted for properly, and were handled with prudence and probity.

We sought to identify, examine, and report any cases of suspected wrongdoing related to travel, hospitality, human resources management, contracting, and other financial matters.

Contracting. Our objective was to assess whether contracts issued over the past three years were awarded and administered with appropriate prudence and probity and in accordance with the *Financial Administration Act* and government contracting regulations and policies. We looked at the practices and procedures for

- selecting and awarding contracts;
- managing and administering contracts; and
- reviewing and approving goods and/or services delivered under the terms of the contracts.

Approach

Our audit included the tests and other audit procedures that we determined were appropriate to the scope of our work. We reviewed a sample of human resources files, contracts, travel and hospitality claims, and other financial records of the Office of the Privacy Commissioner. We interviewed the former Commissioner, executives, and key personnel of the OPC, including personnel who had left the organization. Our audit did not include assessing program delivery or the results of day-to-day operations.

This report is tabled pursuant to section 8(1) of the *Auditor General Act*. The review was conducted under sections 7 and 13 of the *Auditor General Act*.

Audit team

Assistant Auditor General: Hugh A. McRoberts
Principals: Bruce Sloan (Lead), Kathryn Elliott, Neil Papineau, Anne-Marie Smith
Directors: Christian Asselin, Greg Boyd, Claude Brunette, Frank Cotroneo, Ronald Oswald, Gaëtan Poitras

Roberta Abbott
Denise Coudry-Battala
Brian Brisson
Camille Gilbert
Kathleen Hobbs
Kathryn Kyle
Lucia Lee
Heather Miller
Francis Seguin

For information, please contact Communications at (613) 995-3708 or 1-888-761-5953 (toll-free).

Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Office of the Auditor General of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada

Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

125 OAG BVG 1878-2003

Bureau du vérificateur général du Canada
Office of the Auditor General of Canada

Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003

N° de catalogue FA3-41/2003
ISBN 0-662-67708-0

Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon rapport spécial sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 8(2) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 30 septembre 2003

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Un haut fonctionnaire du Parlement 3
Objet de la vérification 4

Observations 5

Lacunes des mécanismes de gouvernance interne 5

Les mécanismes de gouvernance interne du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada étaient inadéquats 5

Questions liées à la gestion des ressources humaines 6

Les lois et les politiques ont été enfreintes 6
Stress et intimidation au travail 6
La surclassification était un problème majeur 7
De nombreuses politiques en matière de classification n'ont pas été respectées 8
Pratiques d'embauche faisant fi des valeurs essentielles de la fonction publique 9
La surclassification et les pratiques d'embauche ont fait grimper les coûts salariaux 12
La Commission de la fonction publique était au courant des irrégularités en matière de dotation 12
Le processus de dotation des cadres posait des problèmes 13
La gestion du rendement et les primes de rendement n'étaient pas justifiées dans les dossiers 14
Les relations de travail étaient mauvaises 16
Paiement forfaitaire inapproprié versé à la retraite 16

Gestion et contrôle financiers 17

Défaillance des contrôles financiers fondamentaux 17
Absence de contrôle sur les débours du Trésor public 18
Absence de surveillance de la part de la direction 19
Absence de leadership en matière de la gestion des dépenses 20
Violations de la *Loi sur la gestion des finances publiques* 20
Encaissement inapproprié de crédits de congés annuels 21
Non-conformité aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* 23
Falsification intentionnelle de l'information financière communiquée 23
Les agents financiers ne se sont pas acquittés de leurs responsabilités 24

Voyages et accueil 24

On a systématiquement négligé de tenir compte des politiques sur les voyages 24

Les frais de voyage ne répondaient pas au critère du caractère raisonnable 27

La valeur reçue en contrepartie des frais de voyage était douteuse 30

Les frais de voyage vers le domicile étaient excessifs 32

On n'a pas tenu compte de la politique sur l'accueil 33

L'optimisation des ressources affectées à l'accueil était douteuse 35

Absence de contrôles financiers en ce qui a trait aux frais de voyage et aux frais d'accueil 35

Abus du pouvoir discrétionnaire 36

Passation de contrats 36

L'attribution de contrats à fournisseur exclusif a permis d'éviter la concurrence 36

Les contrôles de la gestion des contrats manquaient de rigueur 38

La valeur reçue en contrepartie des sommes dépensées pour certains contrats ne peut être déterminée 39

Mécanismes de gouvernance et rôle des organismes centraux 40

Le rôle des organismes centraux est d'assurer la conformité aux lois et aux politiques 40

Les mécanismes de dénonciation sont perçus comme inefficaces ou inexistants 41

Bureau du Conseil privé et processus de nomination 42

Conclusion 42

Recommandations 44

Commissariat à la protection de la vie privée du Canada 44

Secrétariat du Conseil du Trésor 47

Commission de la fonction publique 48

Bureau du conseil privé 49

À propos de la vérification 52

Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Points saillants

1. Nous avons constaté que l'ancien commissaire à la protection de la vie privée avait manqué à ses responsabilités d'administrateur général, soit assurer l'administration adéquate du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.

2. Nous avons constaté au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada un climat où régnaient la peur et l'arbitraire. Cette situation a entraîné une défaillance majeure des contrôles en matière de gestion financière, de gestion des ressources humaines, de la passation des contrats, des voyages et de l'accueil. Cette défaillance a favorisé un climat où était permis l'abus du trésor public au profit de l'ancien commissaire et de quelques cadres de direction.

3. Au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, de nombreux cadres de direction ont fermé les yeux (volontairement ou par omission) sur les violations des lois et des politiques et sur d'autres problèmes au chapitre de la dotation en personnel, de la gestion financière, de la passation des contrats, et des voyages et de l'accueil. Les cadres ne se sont pas acquittés, à divers degrés, de leurs obligations conformément aux valeurs de la fonction publique, telles que la justice, l'intégrité et l'objectivité politique.

4. Nous avons constaté que l'ancien commissaire a abusé systématiquement de son pouvoir discrétionnaire et que souvent il n'a pas fait preuve d'un jugement sûr et éclairé. Par exemple, il a dépensé des fonds publics de manière déraisonnable et extravagante pour des voyages et des activités d'accueil, sans tenir compte des principes de prudence et de probité. Nous avons constaté que la valeur obtenue par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et les contribuables canadiens en contrepartie des sommes dépensées en voyages internationaux et en activités d'accueil était faible. L'ancien commissaire a aussi abusé de son pouvoir discrétionnaire en matière de classification des postes et de rémunération.

5. Le climat de travail malsain s'est traduit par des coûts humains et financiers importants. Les mécanismes de gouvernance interne du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et les mécanismes de surveillance des organismes centraux — le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique — étaient insuffisants. Dans le cas particulier des organismes centraux, les mécanismes n'ont pas été utilisés, que ce soit pour empêcher les abus et les actes fautifs ou pour les stopper lorsqu'ils se sont produits. Peu d'employés ont signalé ces abus et ces actes fautifs, car ils

estimaient n'avoir aucun moyen de faire part de leurs préoccupations sans craindre des représailles.

6. À notre avis, cette situation a considérablement miné la capacité du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada de fonctionner. Il faudra beaucoup d'efforts pour restaurer les capacités de gestion de cette organisation. La situation actuelle est préoccupante, étant donné que le Parlement lui a conféré un pouvoir d'une très grande importance — celui de l'aider à protéger les droits à la vie privée des Canadiens.

Introduction

7. Au printemps 2003, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a tenu une série d'audiences pour examiner le *Budget des dépenses* du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (le Commissariat).

8. À la suite de ces audiences, le Comité a demandé, en juin 2003, à la vérificatrice générale du Canada de vérifier le Commissariat et « de s'assurer que les comptes ont été tenus fidèlement et adéquatement et que les deniers publics ont été entièrement comptabilisés ». Le Comité a aussi demandé à la vérificatrice générale d'examiner les frais de voyage et d'accueil, la dotation des postes de cadre, les pratiques d'embauche et le paiement forfaitaire versé à un cadre lorsqu'il a pris sa retraite.

9. Dans une lettre datée du 20 juin 2003, la vérificatrice générale a répondu qu'elle accédait à la demande du Comité.

Un haut fonctionnaire du Parlement

10. Le Parlement a créé le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et d'autres bureaux pour qu'ils soient au service du Parlement et lui fournissent, entre autres, de l'information et des conseils. Les autres hauts fonctionnaires du Parlement sont la vérificatrice générale, la commissaire aux langues officielles, le directeur général des élections et le commissaire à l'information.

11. Tous ces bureaux diffèrent des ministères et des organismes en général, car ils bénéficient d'une grande indépendance envers le gouvernement, comme l'indique le Guide pour les dirigeants d'organismes. À notre avis, ces hauts fonctionnaires doivent, en contrepartie, veiller attentivement à exécuter leur mandat fidèlement et honnêtement. Les dirigeants sont les chefs de direction de leur organisation et, à ce titre, ils sont responsables de la direction de l'organisation et de son bon fonctionnement. Cette attente reflète non seulement leur autonomie dans l'exécution de leur mandat, mais aussi la confiance que leur accorde le Parlement puisqu'ils sont ses hauts fonctionnaires.

12. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a pour mandat de défendre les droits à la vie privée des Canadiens. La pièce 1 décrit son organisation au moment de la démission de l'ancien commissaire. Le mandat législatif du commissaire comprend :

- l'examen des plaintes et la vérification de l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*;
- la publication des informations sur les pratiques appliquées dans les secteurs public et privé en matière de traitement des renseignements personnels;
- l'initiative de mener des recherches sur des questions liées à la protection de la vie privée;
- la sensibilisation de la population canadienne aux questions touchant la vie privée et sa compréhension de celles-ci.

Pièce 1 Organisation du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Direction des enquêtes et des demandes de renseignements — La Direction est chargée d'enquêter, au nom du commissaire, sur les plaintes que lui adressent des particuliers aux termes de l'article 29 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de l'article 11 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*.

Direction des examens et des pratiques en matière de vie privée — La Direction évalue dans quelle mesure les organisations du gouvernement se conforment aux exigences stipulées dans les deux lois. La Direction examine, en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la conformité à la *Loi* et elle procède à des vérifications en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*.

Direction des communications et des politiques — La Direction a pour mandat d'informer le grand public et de mener des recherches pour le commissaire.

Division juridique — La Division juridique fournit des avis juridiques et stratégiques, ainsi qu'un appui juridique au commissaire en ce qui concerne la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*.

Direction générale de la gestion intégrée — La Direction générale fournit des avis et des services de gestion intégrée (services financiers, services du personnel, technologie de l'information et services d'administration générale) aux cadres et au personnel du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.

13. Le Commissariat était doté d'un budget annuel d'environ 11 millions de dollars et employait pendant le dernier exercice plus de 100 personnes. Au cours de cette année-là, son plafond de dépenses approuvé a été réduit de 230 000 $ à la suite de la division de la gestion intégrée, qui était un service commun du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et du Commissariat à l'information du Canada.

14. Le Commissariat figure à l'annexe I.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ce qui veut dire qu'il est soumis à ce qui suit :

- la *Loi sur la gestion des finances publiques*;
- la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*;
- les directives du receveur général du Canada;
- les politiques et les lignes directrices applicables du Conseil du Trésor.

Objet de la vérification

15. Notre vérification a porté essentiellement sur la question de savoir si le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada avait établi et exercé des contrôles adéquats au chapitre de l'administration, de la gestion des ressources humaines et financières, de la passation des contrats et des pratiques en matière de voyage et d'accueil. Nous avons aussi évalué si ses opérations respectaient les politiques et les directives applicables du gouvernement. Notre examen a porté sur la période allant de septembre 2000 à juin 2003.

16. Notre vérification comprenait les tests et les autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires étant donné l'étendue de nos travaux. Nous avons examiné un échantillon de dossiers des ressources humaines, de contrats, de demandes de remboursement de frais de voyage et de frais d'accueil, et d'autres registres financiers du Commissariat. Nous avons interrogé l'ancien commissaire, les cadres et le personnel clé du Commissariat, y compris des membres du personnel qui avaient quitté l'organisation. Nous n'avons pas évalué la prestation des programmes ni les résultats des activités quotidiennes.

Observations

Lacunes des mécanismes de gouvernance interne

17. Nous avons constaté des lacunes dans les mécanismes de gouvernance du Commissariat. Nous avons aussi relevé d'autres lacunes dans la gouvernance des organismes centraux (le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique), dont nous discutons aux paragraphes 181 à 190.

Les mécanismes de gouvernance interne du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada étaient inadéquats

18. Toutes les organisations du gouvernement fédéral doivent se doter de mécanismes efficaces de gouvernance interne — c'est-à-dire des mécanismes pour la direction, la surveillance et la gestion de leurs activités et la reddition de comptes à l'égard de l'utilisation des ressources qui leur sont confiées. Il leur incombe aussi de rendre compte des résultats qu'elles obtiennent grâce à l'argent dépensé. De manière générale, les mécanismes de gouvernance interne devraient garantir que les employés d'une organisation agissent de manière conforme à l'éthique et dans les meilleurs intérêts du Parlement et des contribuables. Cela comprend l'obligation d'agir honnêtement et fidèlement pendant la durée de leur emploi. Les administrateurs généraux des organisations ont la responsabilité de veiller au respect de cette obligation.

19. Notre vérification a révélé que les mécanismes de gouvernance interne du Commissariat étaient inadéquats. Nous avons constaté que l'ancien commissaire ne s'était pas acquitté de ses fonctions d'administrateur général, c'est-à-dire veiller à ce que des pratiques de gestion adéquates aient été établies et à ce qu'elles fonctionnent de manière à garantir que les activités du Commissariat sont menées avec prudence et probité. Nous avons remarqué que les mécanismes de surveillance interne visant à permettre aux cadres de surveiller et d'assurer le respect des politiques et des directives du gouvernement étaient inopérants dans les secteurs de la gestion financière, de la gestion des ressources humaines, des voyages et de l'accueil, et de la passation des contrats. Cela était dû en grande partie au fait que l'ancien commissaire persistait à ne pas appliquer les mécanismes de contrôle existants et, selon certains des cadres de direction, à ne pas tenir compte de leurs conseils au sujet des politiques et directives applicables.

20. De nombreux cadres ont été complices en contournant les règles. Nous avons également trouvé des preuves qu'on avait camouflé les actes fautifs. Les cadres ne se sont pas acquittés de leurs obligations envers le Parlement, leur organisation, les organismes centraux et les Canadiens. De plus, tous les cadres de direction, à divers degrés, ne se sont pas acquittés de leurs obligations, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de signaler les actes fautifs en matière de finances et de régler les problèmes de harcèlement en milieu de travail.

Questions liées à la gestion des ressources humaines

Les lois et les politiques ont été enfreintes

21. Dans son rapport publié en juin 2003 sur le Commissariat à la protection de la vie privée, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires indiquait qu'il avait constaté bon nombre des problèmes de gestion des ressources humaines de l'organisation. De nombreux employés du Commissariat, que nous avons interviewés dans le cadre de notre vérification, ont relaté des pratiques de gestion des ressources humaines contraires à un grand nombre des règles qui visent à promouvoir l'équité et la transparence dans le traitement des employés, y compris les règles liées à l'embauche et à la promotion du personnel.

22. Nous avons constaté que, pour la plupart des aspects de la gestion des ressources humaines que nous avons examinés, le Commissariat a affiché un mépris complet des lois et des règlements qui régissent l'embauche du personnel, la classification des postes (qui influe sur les salaires), les relations de travail et les primes de rendement. La plupart des cadres et un certain nombre d'employés ont profité des violations des politiques et des lois ou des autres abus.

Stress et intimidation au travail

23. Les employés que nous avons interviewés nous ont parlé du climat de travail malsain qui régnait au Commissariat, où l'ancien commissaire intimidait le personnel. Les entrevues ont fait état invariablement d'exemples de comportement autoritaire de la part de l'ancien commissaire ou de certains cadres qui exécutaient ses directives, comportement que les employés qualifiaient de « régime de terreur ». Bien que l'ancien commissaire ait vivement nié l'existence d'un tel régime, on a relaté à maintes reprises, au cours des entrevues, des cas où l'ancien commissaire avait humilié le personnel, lui avait fait des commentaires inappropriés et avait fait preuve d'intolérance à son égard, ainsi que des cas où le personnel avait fait l'objet d'abus verbaux, ce qui est un comportement inacceptable au sein de la société canadienne et dans la fonction publique en particulier.

24. Certains employés ont dit qu'on les avait découragé de consigner leurs préoccupations en dossier; ceux qui l'ont fait ont été maltraités. Néanmoins, certains incidents ont été consignés en dossier et plusieurs personnes ont été les témoins d'autres incidents. Certains employés se sont effondrés alors qu'ils racontaient comment ils avaient été traités. Nous avons appris que certains employés qui s'étaient opposés à l'ancien commissaire ou à son cercle intime, ou qui leur avaient déplu, avaient été chassés de l'étage du bureau du

commissaire et exclus des réunions auxquelles ils auraient dû assister, n'avaient pas été autorisés à mettre leur nom sur des rapports et avaient été transférés à d'autres postes. Dans un cas, le travail d'un employé a été donné à contrat.

La surclassification était un problème majeur

25. Ce sont les membres de la Direction des communications et des politiques et de la Direction générale de la gestion intégrée qui auraient le plus abusé des politiques de classification et de dotation en personnel. Nous nous sommes donc concentrés sur ces directions, bien que nous ayons examiné un échantillon de dossiers d'autres directions.

26. La manière dont un emploi est classifié influe directement sur l'échelle salariale du poste. Nous avons constaté, dans les dossiers examinés, que la pratique consistant à classifier les postes puis à les reclassifier à la hausse par la suite était hors contrôle au Commissariat.

27. La plupart des postes de la Direction générale de la gestion intégrée et de la Direction des communications et des politiques étaient surclassifiés, comme l'étaient la plupart des postes de cadre (EX) au Commissariat. Les échelles salariales actuelles du Groupe de la direction sont présentées à la pièce 2. Deux postes de niveau supérieur — la directrice générale principale, Communications et politiques stratégiques et le chef du personnel et conseiller principal — ont été reclassifiés plus d'une fois en deux ans.

Pièce 2 Échelles salariales du Groupe de la direction

Niveau	Taux de traitement ($)		Date d'entrée en vigueur
	Minimal	Maximal	
EX1	86 800	102 200	01/04/03
EX2	97 300	114 500	01/04/03
EX3	108 900	128 200	01/04/03
EX4	125 200	147 300	01/04/03

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

28. La directrice générale principale a été mutée à l'organisation en septembre 2000 au niveau EX1 et a été rémunérée presque immédiatement (en décembre 2000) comme EX2 par intérim. La Commission de la fonction publique a confirmé en juin 2001 sa nomination au niveau EX2 par voie de concours. En janvier 2002, son poste a été reclassifié au niveau EX3. Les administrateurs généraux du gouvernement fédéral avaient, à ce moment, le pouvoir d'accorder des promotions aux cadres occupant des postes reclassifiés, sans faire intervenir la Commission de la fonction publique, mais ils devaient toutefois lui signaler la promotion. Nous avons remarqué que la promotion de la directrice générale principale, du niveau EX2 au niveau EX3, n'a jamais été signalée à la Commission. Le poste de chef du personnel et

conseiller principal a été reclassifié du niveau AS8 à EX1 et puis à EX2. La mesure de dotation qui a suivi la reclassification au niveau EX2 n'a pas été signalée non plus à la Commission.

29. Chaque reclassification (et toutes les autres reclassifications de cadres au Commissariat) a entraîné une augmentation salariale de 10 p. 100. En conséquence, les deux reclassifications, tant du poste de la directrice générale principale, Communications et politiques stratégiques que du poste du chef du personnel, ont fait augmenter le salaire respectif de ces deux personnes de plus de 20 p. 100. La politique du Conseil du Trésor limite les augmentations à 5 p. 100 par reclassification dans la plupart des circonstances et à 10 p. 100 uniquement dans les cas exceptionnels. Quand nous en avons discuté avec l'ancien commissaire, il a invoqué le fait qu'il connaissait peu, voire même pas du tout, les politiques du Conseil du Trésor. Cependant, nous avons remarqué que la politique sur les augmentations salariales dans les cas de reclassification de cadres était énoncée clairement dans le premier rapport d'examen de reclassification qu'il a signé pour la directrice générale, Communications et politiques stratégiques. À notre avis, aucune des reclassifications que nous avons examinées ne satisfait aux critères d'une augmentation de 10 p. 100.

30. Nous avons examiné les postes de cadre (EX) du Commissariat et constaté que huit sur dix ont été surclassifiés pendant le mandat de l'ancien commissaire. Nous avons aussi examiné des postes autres que des postes de cadre au sein de la Direction générale de la gestion intégrée, la plupart des postes d'agents de communication, ainsi que des postes de soutien de l'ancien commissaire et des cadres de direction. Sur les 17 postes autres que des postes de cadre que nous avons examinés, nous avons constaté que les niveaux de 15 de ces postes ne pouvaient être justifiés.

De nombreuses politiques en matière de classification n'ont pas été respectées

31. En tant qu'administrateur général, l'ancien commissaire avait le pouvoir, que lui avait délégué le Conseil du Trésor, de classifier les postes jusqu'au niveau EX3, en tenant compte de certaines conditions énoncées dans la politique sur la classification. Cependant, ces conditions n'avaient pas été respectées dans la plupart des cas que nous avons examinés. Par exemple, les politiques du Conseil du Trésor exigent que les organisations fédérales fassent approuver par des comités interministériels les niveaux de classification de certains employés supérieurs en dessous du niveau EX. Le Commissariat n'a jamais respecté cette exigence. La politique du Conseil exige aussi que, lorsqu'un poste est reclassifié, l'organisation effectue une « vérification sur place » pour s'assurer que la personne dont le poste a été reclassifié effectue le travail précisé dans sa description d'emploi. Nous n'avons pas trouvé de preuves montrant que le Commissariat avait effectué une quelconque vérification sur place.

32. Il est admis qu'un administrateur général peut classifier un poste quand il le souhaite, sans avoir à se justifier. Par exemple, lorsqu'un employé possédant des connaissances très spécialisées et exerçant une fonction essentielle se voit offrir un poste de niveau plus élevé ailleurs, l'administrateur général peut

reclassifier le poste à un niveau plus élevé pour garder l'employé. En pratique, les administrateurs généraux ne devraient le faire que très rarement. Cependant, au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, l'exception est devenue la règle. Nous avons été informés que les postes d'un certain nombre de personnes de cette organisation ont été reclassifiés à la hausse uniquement à la demande de l'ancien commissaire. Selon notre vérification des dossiers du Commissariat, ces personnes sont payées à des niveaux qui n'avaient pas été justifiés.

Pratiques d'embauche faisant fi des valeurs essentielles de la fonction publique

33. En vertu d'une entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation conclue avec la Commission de la fonction publique, l'ancien commissaire était responsable et comptable de toutes les activités de dotation par délégation de pouvoirs et de promotion de son personnel. Avant la signature de l'entente en octobre 2001, le président de la Commission de la fonction publique a rencontré l'ancien commissaire pour discuter des incidences de cette entente.

34. Les dossiers que nous avons examinés ont révélé un mépris flagrant des quatre valeurs fondamentales de la dotation adoptées par la Commission de la fonction publique : l'objectivité politique (y compris le favoritisme bureaucratique), la justice, l'équité et la transparence. Nous avons trouvé des preuves amplement suffisantes montrant que l'on évitait de tenir des concours pour doter les postes et que l'on contournait les processus de dotation établis par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)*.

35. Nous avons relevé des cas où des personnes embauchées étaient des amis, des connaissances ou d'anciens collègues de l'ancien commissaire ou des cadres supérieurs. Par exemple, nous avons constaté qu'en 2001, l'amie du fils de l'ancien commissaire, une étudiante en droit, avait été embauchée au sein du service juridique dans un poste créé pour elle et approuvé par l'ancien commissaire. L'avocate générale nous a dit que l'on n'avait pas exercé de pression pour qu'elle embauche l'étudiante, mais qu'avant de recevoir une lettre de l'étudiante — que lui avait apportée l'ancien commissaire —, elle ne comptait pas embaucher d'étudiant pour l'été.

36. Même s'il existe un programme de la Commission de la fonction publique pour l'embauche des étudiants pour l'été (appelé Programme fédéral d'expérience de travail étudiant ou PFETE), le Commissariat ne s'en est pas servi dans ce cas, ni n'a examiné d'autres candidatures. L'étudiante en droit a été embauchée comme employée occasionnelle et elle a été payée à un salaire qui était de 50 p. 100 supérieur au salaire habituel payé à un étudiant à son niveau d'étude. Il convient de noter que la lettre d'offre prolongeant son statut d'employée occasionnelle était adressée à la résidence de l'ancien commissaire à Ottawa (où l'étudiante résidait avec le fils de l'ancien commissaire pendant qu'elle travaillait au Commissariat).

37. En 2002, la même étudiante a été réembauchée comme employée occasionnelle pour assurer la surveillance législative à compter du 11 mars. Le Commissariat lui a offert un salaire d'environ 30 p. 100 plus élevé que l'année

précédente, sans que l'employée ne l'ait négocié. Au cours de cette période, l'étudiante travaillait depuis Toronto et suivait ses cours pendant une partie du temps où elle était payée par le Commissariat. Aucun autre employé du Commissariat n'a travaillé depuis une ville autre qu'Ottawa.

38. Les employés occasionnels, qui reçoivent leur paie toutes les deux semaines, doivent travailler 37,5 heures par semaine. L'étudiante nous a dit qu'elle travaillait généralement de 2 à 5,5 heures par jour. Quand nous lui avons demandé ce qu'elle avait fait au cours du congé de Pâques de la Chambre des communes, elle a indiqué qu'on lui avait demandé de faire une petite recherche. Son statut d'employée occasionnelle a été prolongé le 21 juin, le jour où la Chambre a cessé de siéger pour les vacances d'été, jusqu'au 13 septembre 2002. Quand nous lui avons demandé ce qu'elle avait fait au cours de cette période, l'étudiante nous a dit qu'elle avait travaillé à deux projets de recherche, qui ont exigé environ sept jours de travail. L'étudiante a dit qu'elle avait envoyé un courriel au gestionnaire responsable et lui avait demandé du travail, mais n'en avait pas reçu. Le Commissariat a mis fin à l'emploi occasionnel le 30 juillet 2002.

39. L'ancien commissaire a déclaré qu'il ne s'était pas occupé de l'embauche de l'amie de son fils, et qu'il n'y voyait pas de conflit d'intérêts. À notre avis, il y avait conflit d'intérêts.

40. Il convient de souligner que nos observations ne sont nullement des critiques de l'étudiante, et ne devraient pas être interprétées comme telles. Nos préoccupations concernent entièrement les actions de l'ancien commissaire et de certains membres du personnel du Commissariat qui ont pris et géré ces arrangements.

41. **Le Commissariat a manipulé le processus pour favoriser des candidats.** Le Commissariat commençait par embaucher un certain nombre d'employés au moyen de contrats de services personnels ou de manière occasionnelle, ce qui lui évitait de tenir des concours. Ces employés demeuraient à contrat ou occasionnels pendant la plus longue période possible permise par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* jusqu'à la tenue d'un concours. Cependant, ces concours n'étaient pas réellement « ouverts ». Ils étaient annoncés pendant la période la plus brève possible, en tant que poste pour une période déterminée. La plupart des candidats étaient éliminés; les employés occasionnels ou les employés à contrat étaient alors choisis puisqu'ils possédaient l'expérience du travail. Après que ces employés avaient travaillé pendant une certaine période dans leur poste pour une période déterminée, leur poste était converti en poste pour une période indéterminée (à temps plein) sans autre forme de concours.

42. Dans un autre cas, l'ancien commissaire voulait embaucher quelqu'un de l'extérieur de la fonction publique comme directeur des politiques stratégiques, poste classifié au niveau EX2. L'embauche à ce niveau à l'extérieur de la fonction publique aurait exigé l'intervention de la Commission de la fonction publique dans le processus de sélection. Le Commissariat a plutôt choisi d'annoncer un poste pour une période déterminée au niveau AS8 (le niveau le plus élevé pour lequel l'intervention

de la Commission est minime) avec la même description d'emploi et la même classification que le poste initial de conseiller spécial. Sur 179 candidats, seulement 3 ont été retenus; le candidat désiré a été embauché comme AS8 et payé immédiatement au niveau EX2 par intérim.

43. Nous avons relevé des concours où des critères de sélection favorisaient un candidat en particulier, mais n'étaient pas pertinents au poste. Dans plusieurs cas, les exigences linguistiques ont été modifiées pour correspondre au profil du candidat favorisé plutôt qu'aux exigences du poste lui-même. Dans un autre cas, la préférence a été donnée à une personne ayant l'expérience des « médias écrits », expérience qui semblait sans rapport avec le travail à effectuer. Quand le Commissariat voulait embaucher un candidat en particulier, de l'extérieur de l'organisation, qui connaissait très peu la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et les autres lois pertinentes, il accordait peu de poids à cette connaissance. Quand le Commissariat voulait exclure des candidats de l'extérieur, il exigeait une connaissance approfondie des lois relatives à la protection de la vie privée.

44. Une autre pratique dont le Commissariat s'est servi pour embaucher et promouvoir une personne en particulier d'un autre ministère était une mutation à un poste qui n'existait que sur papier (voir la pièce 3). Cette pratique contrevient au paragraphe 34.2(2) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui porte sur la mutation des employés d'un poste à un autre.

Pièce 3 Pratiques de dotation inappropriées

Le paragraphe 34.2(2) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* indique qu'« aucune mutation ne peut avoir pour résultat la promotion du fonctionnaire ». Le Commissariat à la protection de la vie privée attirait régulièrement des employés d'autres organisations gouvernementales en promettant une promotion immédiate, grâce à la rémunération intérimaire. Par exemple, un gestionnaire pouvait avoir un poste vacant et être intéressé à engager un candidat qui travaillait ailleurs à un niveau inférieur. Souvent, cette personne avait travaillé auparavant avec le gestionnaire dans une autre organisation.

Pour attirer une personne d'un autre ministère à un poste supérieur à son niveau actuel, le Commissariat avait recours à une série de mesures :

- Il créait un poste au même niveau de classification que le niveau actuel du candidat souhaité — non pas un vrai poste avec du vrai travail mais uniquement un lieu temporaire où muter le candidat.
- Il mutait le candidat identifié au poste artificiel.
- Le candidat recevait immédiatement une rémunération intérimaire à un niveau plus élevé que le poste vacant que le Commissariat voulait combler.
- La nomination intérimaire à ce poste était faite et était souvent prolongée plusieurs fois.

Après une longue période d'intérimat dans le poste, le titulaire possédait les connaissances et l'expérience nécessaires pour l'avantager lors d'un concours. Le Commissariat affichait un avis de concours pour le poste véritable, ouvert uniquement à ses employés. De toute façon, les autres employés savaient bien qu'il était inutile de postuler.

La surclassification et les pratiques d'embauche ont fait grimper les coûts salariaux

45. Nous avons noté que les pratiques de reclassification et de dotation du Commissariat à la protection de la vie privée ont contribué à l'accroissement des coûts salariaux et au dépassement du financement octroyé par le Parlement. Cela créera des pressions sur le budget du Commissariat au cours des années à venir. Nous avons remarqué qu'entre mars 2000 et mars 2003, les salaires du groupe EX au Commissariat ont augmenté de 24,6 p. 100, tandis que dans la fonction publique dans son ensemble, ils ont augmenté que de seulement 14,6 p. 100 (ces chiffres ne comprennent pas les primes de rendement forfaitaires). Les salaires moyens de l'ensemble des employés du Commissariat ont augmenté de 21,3 p. 100 au cours de la même période, contre 16,4 p. 100 dans la fonction publique fédérale dans son ensemble.

46. D'autres pratiques ont également entraîné des coûts salariaux élevés. Nous avons constaté que le Commissariat recrutait régulièrement du personnel au maximum de l'échelle salariale; la pratique courante dans la fonction publique est de recruter du personnel au bas ou près du bas de l'échelle, pour permettre ensuite des augmentations salariales. Une personne peut être embauchée au sommet de l'échelle ou presque dans des circonstances exceptionnelles — si le fait d'accepter un poste près du bas de l'échelle entraînerait pour elle une baisse de salaire.

47. Nous avons constaté que le Commissariat avait embauché un certain nombre de personnes au maximum de l'échelle salariale de leur classification sans justification apparente dans les dossiers que nous avons vérifiés, pratique qui contrevient clairement à la politique gouvernementale. Nous avons aussi noté que plusieurs employés occasionnels ou occupant un poste pour une période déterminée avaient été mis à pied pendant une journée et réembauchés la journée suivante au maximum de l'échelle salariale.

La Commission de la fonction publique était au courant des irrégularités en matière de dotation

48. La Commission de la fonction publique n'a pas réagi fermement quand elle a été mise au courant d'irrégularités en matière de dotation au Commissariat. Nous prenons note qu'à l'été de 2001, le directeur des ressources humaines du Commissariat a attiré l'attention de la Commission sur les problèmes de dotation de l'organisation. En réponse, la Commission a mené une étude portant sur 50 p. 100 des mesures de dotation pour 2000-2001 prises par le Commissariat. En août 2001, le président de la Commission de la fonction publique a rencontré l'ancien commissaire à la protection de la vie privée pour discuter d'une entente de délégation des pouvoirs de dotation, ainsi que des valeurs de la fonction publique en matière de dotation. Avant cette réunion, l'ancien commissaire avait déjà été informé de certaines analyses effectuées par l'équipe chargée de l'étude.

49. L'équipe chargée de l'étude a découvert de nombreuses irrégularités et en a informé les commissaires de la fonction publique, dans un rapport détaillé daté de février 2002. Ce rapport n'a pas été communiqué au Commissariat, malgré la gravité des constatations de l'étude. En mars 2002, la Commission

de la fonction publique a envoyé une lettre au Commissariat pour lui faire part de ses perceptions et observations, lui faire des suggestions et lui demander un rapport d'étape à l'automne 2002 sur ses mesures prises pour améliorer le processus de dotation. De plus, la Commission a demandé à ses représentants de rencontrer les représentants du Commissariat en mai, pour discuter d'un plan d'action mettant l'accent sur un cadre de gestion global, sur la formation sur les valeurs en matière de dotation, ainsi que sur les communications. Aucune de ces mesures n'a donné lieu à une amélioration marquée des pratiques de dotation du Commissariat.

50. En juillet 2002, une équipe de suivi de la Commission de la fonction publique s'est rendue au Commissariat. Elle a signalé aux commissaires de la fonction publique que le Commissariat avait fait des progrès importants et mis en œuvre plusieurs recommandations, et que la haute direction s'était engagée à régler les autres problèmes. L'équipe n'a fondé son opinion que sur une réunion avec le directeur exécutif et le directeur des ressources humaines du Commissariat. Comme les résultats de notre vérification l'ont montré, cette évaluation optimiste n'était pas justifiée. À notre avis, les mesures prises par la Commission étaient insuffisantes pour régler les problèmes cernés.

51. En novembre 2002, le Commissariat a soumis à la Commission de la fonction publique son rapport sur l'obligation de rendre compte en dotation. La Commission l'a jugé insatisfaisant. Dans sa réponse datée du 16 juin 2003, la Commission a indiqué que l'administrateur général n'avait pas attesté de l'exactitude de l'information ni certifié que les employés de l'organisation sont nommés et promus de manière objective, sans ingérence politique ni influence bureaucratique. La Commission y exposait aussi d'autres problèmes qu'elle avait relevés dans le rapport. À notre avis, la lettre aurait dû exposer les conséquences auxquelles s'exposait le Commissariat s'il n'améliorait pas son processus de dotation. Nous avons remarqué que la Commission avait supprimé certains pouvoirs de dotation en personnel le 2 juillet 2003, après la démission de l'ancien commissaire. Elle a également limité certaines autres activités de dotation.

52. Néanmoins, nous constatons avec inquiétude que la Commission n'a pas pris de mesures visibles plus tôt, quand elle a été informée des problèmes par le directeur des ressources humaines du Commissariat. Cette absence de réaction indiquait aux gestionnaires, aux employés et au syndicat que la Commission n'appuierait activement aucune tentative susceptible de mettre fin aux abus en matière de dotation au Commissariat.

Le processus de dotation des cadres posait des problèmes

53. Puisque la dotation des postes de cadre n'avait pas été entièrement déléguée au Commissariat, la Commission en a conservé la responsabilité. C'est pourquoi le Comité permanent nous a demandé d'examiner le processus de dotation des postes de cadre. Nous nous attendions à ce que le processus et son déroulement assureraient le respect des valeurs de dotation de la fonction publique.

54. La Commission de la fonction publique a participé à sept mesures de dotation de postes de cadre entre septembre 2000 et juin 2003 — deux reclassifications, trois concours et deux nominations sans concours. Deux autres postes de cadre ont été reclassifiés sans que cela ait été signalé, comme il se doit, à la Commission.

55. Nous avons remarqué qu'au Commissariat, plusieurs cadres avaient occupé leur poste par intérim — dans un cas pendant six ans — et après une certaine période, ils étaient nommés dans leur poste. En janvier 2000, la Commission de la fonction publique a indiqué que les périodes d'intérim prolongées donnaient aux titulaires un avantage net au moment des concours organisés par la suite; cette pratique nuit au principe du mérite, et particulièrement aux valeurs de justice et de transparence.

56. Un candidat à un poste de cadre doit normalement passer une entrevue devant un jury de sélection, qui est généralement composé de trois personnes — un cadre supérieur de l'organisation, un autre cadre et un représentant de la Commission de la fonction publique. Nous avons remarqué que, dans le cas du Commissariat, le directeur exécutif avait participé à tous les jurys de sélection, sauf un, et avait choisi les autres cadres qui étaient membres des jurys. Le représentant de la Commission occupait un poste moins élevé que les deux autres membres (c'est-à-dire qu'il n'était pas cadre), ce qui fait qu'il lui était plus difficile d'assumer son rôle.

57. À notre avis, la façon dont les membres du jury étaient choisis et les nominations intérimaires précédentes revenaient en fait à dire que les mesures de dotation ne servaient qu'à confirmer le choix des candidats du Commissariat.

58. Au moment où on allait recommander aux commissaires de la fonction publique de nommer le chef du personnel au niveau de cadre, les commissaires avaient été informés de préoccupations qui avaient été soulevées précédemment au sujet de l'habilitation de sécurité et des compétences linguistiques du candidat. La nomination a été approuvée en avril 2002, sans que l'on ait indiqué dans le dossier la suite donnée à ces préoccupations. Dans un autre cas, nous avons remarqué qu'un poste commun au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et au Commissariat à l'information du Canada a été doté sans la participation de ce dernier au processus d'évaluation.

59. À notre avis, même si on a répondu aux exigences techniques du processus, celui-ci s'est déroulé de telle façon que ses résultats n'ont pas permis d'assurer le respect des valeurs de dotation de la fonction publique, comme le principe du mérite, la transparence et la justice.

La gestion du rendement et les primes de rendement n'étaient pas justifiées dans les dossiers

60. Conformément à la politique du Conseil du Trésor sur la rémunération des cadres, ceux-ci peuvent recevoir des augmentations annuelles de salaire au fur et à mesure qu'ils avancent dans l'échelle salariale. Ils peuvent aussi recevoir des primes de rendement forfaitaires en plus de l'augmentation

salariale normale. Cependant, certaines restrictions s'appliquent. Avant de recevoir leur augmentation annuelle ou une prime de rendement forfaitaire, ils doivent avoir conclu une entente de rendement avec leur ministère ou leur organisme au début de l'exercice. Ils doivent aussi avoir reçu une évaluation écrite de leur rendement justifiant toute prime de rendement. Le directeur exécutif du Commissariat a été informé par écrit de ces exigences. Cependant, à part une exception, nous n'avons pas trouvé d'ententes de rendement dans les dossiers pour 2000-2001, 2001-2002 et 2002-2003. Nous n'avons trouvé aucune évaluation de rendement pour ces exercices.

61. Nous avons constaté que tous les cadres des niveaux EX1, EX2 et EX3 ont reçu une augmentation de 10 p. 100 pour avoir dépassé des objectifs de rendement qui n'avaient jamais été établis officiellement. Le directeur exécutif, dont le poste a été reclassifié à EX4 en janvier 2001, a reçu une augmentation de 15 p. 100 fondée sur le rendement pour 2001-2002 et 2002-2003. Toutes ces primes comprennent les augmentations d'échelon et des primes forfaitaires; nous n'avons pas trouvé dans les dossiers de preuves qu'elles étaient méritées. Les primes de rendement maximales accordées avant 2000-2001 s'appuyaient sur des évaluations du rendement. L'ancien commissaire nous a dit qu'il n'avait approuvé qu'une seule augmentation de 5 p. 100 pour un cadre en 2002-2003. Cependant, nous avons noté qu'après la démission de l'ancien commissaire, le directeur exécutif avait fait passer l'augmentation à 10 p. 100, afin qu'elle soit équivalente aux autres.

62. Nous jugeons préoccupant le fait que tous les cadres du Commissariat aient été cotés comme ayant dépassé les attentes et qu'ils aient été rémunérés en conséquence. Ces cotes et cette rémunération n'étaient pas conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor. Ces lignes directrices indiquent que de 0 à 25 p. 100 des cadres d'une organisation devraient être cotés comme ayant dépassé les attentes et donc recevoir la prime de rendement maximale. La pièce 4 présente les coûts de la rémunération au rendement au Commissariat. Ces coûts sont importants, compte tenu de la taille de l'organisation et de son budget.

63. Nous avons aussi pris note que le Commissariat n'a effectué, au cours des trois dernières années, aucune évaluation du rendement du personnel en dessous du niveau EX.

64. Le fait de ne pas avoir respecté les politiques établies en matière de reclassification, de promotion et de primes de rendement a donné lieu à des hausses injustifiées de la rémunération des cadres, représentant plus d'un quart de million de dollars.

Pièce 4 Primes de rendement accordées aux cadres — Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Exercice	Nombre de cadres	Augmentation salariale totale	Primes forfaitaires totales	Total
2000-2001	4	17 300 $	68 727 $	86 027 $
2001-2002	8	20 610 $	64 970 $	85 580 $
2002-2003	9	24 390 $	82 195 $	106 585 $

Source : Feuilles de paie du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Les relations de travail étaient mauvaises

65. En 2002, les employés qui étaient représentés par l'Alliance de la Fonction publique du Canada ont demandé la création d'un comité mixte patronal-syndical. Au nom de l'ancien commissaire, le directeur exécutif a rejeté leur demande, sous prétexte qu'un tel comité n'était pas nécessaire puisque l'ancien commissaire et lui-même pratiquaient une politique de « porte ouverte ». Nous doutons de la crédibilité de cette affirmation, étant donné la façon dont bon nombre d'employés ont déclaré avoir été traités lorsqu'ils soulevaient des préoccupations.

66. Le Commissariat a accepté d'établir un comité de santé et de sécurité au travail qui, selon les employés, était en grande partie inefficace et considéré comme purement symbolique. Malgré ses demandes, ce comité n'a pas été consulté comme il se doit sur l'élaboration d'une politique sur un milieu de travail sans parfum, qui a fait l'objet de certaines contestations. On ne l'a pas consulté non plus au sujet des suites d'une inondation au Commissariat, susceptible de provoquer des moisissures et de perturber les employés, selon le Comité.

67. Certains employés nous ont dit qu'ils avaient décidé de ne déposer aucun grief. Ils se sont dits que le palier ultime en cas de grief était l'ancien commissaire lui-même, et ils ont tenu pour acquis qu'il ne réglerait aucun grief. Lorsque certains employés voulaient faire un grief, on leur conseillait tout simplement de quitter le Commissariat.

Paiement forfaitaire inapproprié versé à la retraite

68. Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a demandé à la vérificatrice générale d'examiner le caractère adéquat des montants payés à la retraite à certains membres du personnel du Commissariat.

69. Les administrateurs généraux peuvent approuver des paiements jusqu'à concurrence d'une année de salaire quand le poste d'un cadre est déclaré excédentaire. Ce paiement de rémunération de remplacement s'ajoute à l'indemnité de départ courante (1 semaine par année de service jusqu'à concurrence de 28 semaines de paie). Le montant qu'un cadre reçoit en bout de ligne dépend d'un certain nombre de facteurs que l'administrateur général doit considérer pour décider du montant adéquat à verser. Ces facteurs comprennent l'âge du cadre, son expérience, la durée du service et ses compétences — facteurs qui peuvent indiquer qu'il aura de la difficulté à s'adapter à un nouveau secteur d'emploi et permettre d'établir si l'indemnité de départ courante est adéquate.

70. Le poste de directeur général, Gestion intégrée, qui était partagé par le Commissariat à l'information du Canada et le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, a été déclaré excédentaire lorsque ce dernier a décidé d'établir son propre service de gestion intégrée. Le titulaire a reçu un paiement de 99 300 $ à titre de rémunération de remplacement, la somme maximale pouvant être payée en vertu du pouvoir délégué à l'ancien

commissaire à la vie privée. De plus, il a reçu 53 500 $, soit l'indemnité de départ maximale à laquelle il avait droit.

71. Nous n'avons pu trouver dans les dossiers aucune justification du montant de 99 300 $ payé à titre de rémunération de remplacement. Nous n'avons trouvé aucune preuve montrant comment l'ancien commissaire avait, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, pris en compte les facteurs énoncés dans la politique. L'ancien commissaire nous a informés qu'il n'était pas au courant des facteurs qu'il était tenu de prendre en compte et que le directeur exécutif lui avait simplement présenté l'arrangement recommandé. Nous prenons note que l'employé avait été informé verbalement qu'il pourrait occuper un poste semblable au même salaire au Commissariat à l'information du Canada. À notre avis, le montant payé à titre de rémunération de remplacement (99 300 $) n'était pas adéquat, étant donné que l'employé avait droit à l'indemnité de départ maximale (53 500 $) et à une pension non réduite, et qu'on lui avait offert un autre emploi au gouvernement fédéral.

72. La politique du Conseil du Trésor stipule que lorsqu'une organisation déclare un poste de cadre excédentaire, cela ne devrait pas entraîner de coûts supplémentaires pendant un an (dans ce cas) après la date de l'avis. Cependant, le jour où le directeur général de la Gestion intégrée a quitté, le poste du chef du personnel — qui a assumé la responsabilité de la Gestion intégrée au Commissariat — a été reclassifié et celui-ci a reçu une augmentation de salaire de 10 p. 100. À notre avis, la reclassification de ce poste était inappropriée.

Gestion et contrôle financiers

73. Une gestion financière solide est un aspect vital de la gestion quotidienne des activités de tout ministère ou organisme fédéral. Cela est essentiel à la prestation des programmes et à l'habilitation des organisations à gérer les fonds publics avec prudence et probité. Plus particulièrement, la gestion financière permet à une organisation de gérer ses dépenses et d'en faire le suivi, de produire des états financiers exacts et complets, et de rendre compte de la façon dont elle dépense les dollars des contribuables.

Défaillance des contrôles financiers fondamentaux

74. Des contrôles financiers qui fonctionnent bien constituent la base d'une gestion financière solide. Des contrôles suffisants permettent à une organisation, par exemple, de respecter les principaux articles de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Essentiellement, les contrôles financiers constituent d'importants mécanismes et processus permettant de garantir que les ministères respectent la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*. L'article 32 de la *LGFP* exige que les organisations s'assurent d'avoir l'argent nécessaire pour payer les biens ou les services avant de les commander; l'article 34 exige que l'organisation vérifie si elle les a reçus et s'ils sont satisfaisants. En vertu de l'article 33 de la *LGFP*, la personne qui « signe le chèque » pour les biens et les services doit avoir le pouvoir de le faire, doit avoir l'assurance que les exigences ci-dessus ont été respectées et que le paiement est une imputation régulière sur le crédit.

75. Si une organisation n'a pas de contrôles financiers appropriés en place, il y a un risque que des abus se produisent et qu'elle dépense plus que le Parlement ne l'a autorisée (tel que prouvé tout au long de ce rapport). De fait, nous avons constaté une défaillance complète du cadre de gestion et de contrôle financiers au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, ce qui a eu pour conséquence, entre autres, que les dépenses du Commissariat ont dépassé les limites approuvées par le Parlement.

76. Nous avons constaté que le Commissariat n'exerçait même pas les contrôles les plus fondamentaux. Bref, il ne s'était même pas doté des contrôles financiers qui lui auraient permis de respecter les exigences de base de la gestion financière, énoncées dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les lignes directrices du Conseil du Trésor et les directives du receveur général.

77. Nous avons constaté qu'un autre contrôle — la séparation des tâches — n'était pas exercé dans les domaines de la passation des contrats, des voyages et de l'accueil, et de la communication de l'information financière. La séparation des tâches fait en sorte que, par exemple, la personne qui commande des biens ou des services d'un entrepreneur n'est pas celle qui certifie que ces biens ou services ont été reçus et qu'ils sont satisfaisants, ni celle qui autorise le paiement. En raison de l'absence d'une telle séparation des tâches, des abus se sont produits au Commissariat, plus particulièrement au chapitre des voyages et de l'accueil, et de la passation des contrats.

Absence de contrôle sur les débours du Trésor public

78. Le pouvoir d'effectuer des paiements en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* est un contrôle fondamental qui doit fonctionner efficacement pour bien protéger le Trésor public. Ce pouvoir est délégué à des personnes qui occupent des postes précis.

79. Les personnes à qui on a délégué ce pouvoir doivent obtenir de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) une autorisation et authentification électroniques (AAE) ou « clé de paiement électronique » pour autoriser électroniquement le paiement de fonds par l'entremise des systèmes du gouvernement. Pour protéger le Trésor public, il est essentiel de bien gérer et de protéger la clé électronique et le mot de passe.

80. Au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, nous avons constaté une défaillance de ce contrôle essentiel. Notre vérification a révélé que le chef du personnel avait obtenu une « clé de paiement électronique », même si le pouvoir de signature en question ne lui avait pas été délégué en vertu de l'article 33 de la *LGFP*. Nous avons été informés que le code utilisateur et le mot de passe du chef du personnel ainsi que l'endroit où il conservait sa « clé de paiement électronique » étaient connus de tout le personnel des finances du Commissariat et que ceux-ci les utilisaient régulièrement pour autoriser des paiements. La « clé de paiement électronique » du chef du personnel a continué d'être utilisée après son départ du Commissariat en juillet 2003.

81. Nous avons été informés que des employés de soutien administratif qui n'avaient pas reçu de délégation de pouvoir en vertu de l'article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ont effectué trois paiements totalisant 81 621 $, en utilisant la « clé de paiement électronique » du chef du personnel, son code utilisateur et son mot de passe, et que le directeur des services financiers était parfaitement au courant. Deux paiements prioritaires, totalisant 24 500 $, ont aussi été faits au cours de la même période. Ces paiements ont été effectués à une période où le chef du personnel était absent du bureau. À ce moment, personne au Commissariat ne possédait de pouvoir délégué en bonne et due forme.

Absence de surveillance de la part de la direction

82. L'administrateur général d'une organisation a la responsabilité de surveiller les systèmes et les contrôles (financiers et autres) pour garantir qu'ils fonctionnent comme prévu.

83. La surveillance de la direction vise à fournir l'assurance que, entre autres choses, les contrôles financiers d'une organisation sont adéquats pour la protéger des pertes financières ou des détournements de fonds et du risque qu'elle dépense plus que le Parlement ne l'a autorisée. Une telle surveillance est également importante pour que la direction ait l'assurance que l'organisation respecte un éventail de lois. Cette surveillance fait d'ailleurs partie des tâches essentielles des agents financiers supérieurs.

84. Pour exercer son rôle de surveillance, il est essentiel que la direction ait une bonne information. Pour surveiller la situation financière de l'organisation, la direction doit recevoir régulièrement (habituellement tous les mois) des rapports financiers fondés sur un bon contrôle des engagements et des dépenses. Nous avons trouvé peu de preuves que les cadres du Commissariat avaient reçu (ou demandé) des rapports réguliers sur la situation financière de l'organisation. Le Commissariat ne recevait pas régulièrement de l'information sur la façon dont l'organisation dépensait ses fonds. L'information permettant de comparer les dépenses dans certains secteurs avec les montants prévus au budget était pratiquement inexistante. Nous avons aussi remarqué qu'aucune somme n'était prévue dans les budgets pour les primes de rendement des cadres et l'encaissement des crédits de congés annuels, et pourtant ces dépenses étaient effectuées chaque année.

85. La seule information financière que nous avons trouvée était contenue dans une série de rapports d'étape mensuels produits entre octobre 2002 et mai 2003, qui étaient incomplets. Nous n'avons trouvé aucune preuve de rapports financiers précédents adressés aux cadres. Les rapports d'étape mensuels visaient à signaler aux cadres le problème croissant du dépassement du budget de 2002-2003. Les prévisions de dépenses des rapports indiquaient bel et bien que le Commissariat allait dépasser la limite totale des dépenses autorisées. Cependant, les cadres n'ont pas réduit les dépenses ni changé suffisamment les habitudes de dépenses de l'organisation; s'ils l'avaient fait, le Commissariat aurait peut-être été en mesure de respecter les limites de dépenses établies par le Parlement, au lieu de les dépasser de quelque 234 000 $. Comme nous l'exposons aux paragraphes 110 à 113, le

Commissariat a falsifié ses états financiers pour masquer le fait qu'il avait dépassé son crédit.

86. Nous avons trouvé peu de preuves montrant que les cadres de direction ont assumé leur responsabilité de surveiller, d'examiner et d'approuver les opérations financières.

87. Nous avons constaté que ni l'ancien commissaire, ni les agents financiers supérieurs ou le directeur des services financiers n'ont assuré une gestion, une surveillance et des contrôles financiers solides. Pratiquement tous les contrôles financiers étaient centralisés et exercés par l'ancien commissaire et quelques cadres de direction. Cet arrangement a instauré un climat qui a favorisé et facilité la défaillance des contrôles financiers et fourni également un terrain fertile pour les irrégularités.

Absence de leadership en matière de la gestion des dépenses

88. Nous avons constaté que les enquêteurs employés par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada avaient dû cesser de voyager en janvier 2003 afin de réduire les dépenses. Cependant, l'ancien commissaire et la directrice générale principale ont continué à voyager. Pour financer ces voyages, l'organisation a utilisé des fonds provenant des budgets alloués aux technologies de l'information et à la recherche sur les politiques. Il convient de noter que le Commissariat avait dû suspendre ses examens de l'information relative à la protection de la vie privée contenue dans les systèmes des ministères, jusqu'à ce que le Conseil du Trésor approuve pour cela des fonds supplémentaires.

Violations de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

89. L'une des responsabilités des services financiers d'une organisation est de veiller à ce que celle-ci respecte la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En plus de l'absence des contrôles financiers fondamentaux que nous avons déjà remarquée, nous avons relevé deux autres cas préoccupants (des paiements inappropriés versés à l'ancien commissaire et l'encaissement inapproprié de crédits de congés annuels). Ces cas sont liés étroitement à l'absence de contrôles financiers adéquats.

90. **Paiements inappropriés versés à l'ancien commissaire.** En mai 2002, l'ancien commissaire a reçu un paiement de 15 000 $ sans justification que notre vérification nous ait permis de trouver. On nous a dit que l'ancien commissaire croyait qu'il n'avait pas été remboursé de tous ses frais de voyage et d'accueil et qu'on lui devait 15 000 $. L'ancien commissaire n'a pas fourni de preuve pour justifier sa demande de remboursement au montant de 15 000 $. Les employés des services financiers du Commissariat ont par la suite examiné ses demandes de remboursement de frais de voyage et d'accueil, et les remboursements. Leur examen a révélé que l'ancien commissaire avait été remboursé de toutes ses dépenses professionnelles et qu'aucune somme ne lui était due.

91. En dépit de l'absence de preuve pouvant justifier toute demande de remboursement, les services financiers du Commissariat a versé 15 000 $

à l'ancien commissaire, qu'il a encaissés. Ce paiement a été comptabilisé comme une « avance de voyage spéciale », même si on savait qu'elle ne satisfaisait pas aux critères du Conseil du Trésor en matière d'avance permanente. Ce montant n'a été réglé que le 31 mars 2003.

92. Le personnel nous a dit qu'il avait informé l'ancien commissaire que le solde non réglé de cette « avance de voyage spéciale » serait présenté dans les comptes publics de 2002-2003. L'ancien commissaire nous a indiqué que le personnel l'avait informé qu'aux fins de la comptabilité, il était préférable de rembourser l'avance au cours du même exercice et d'en recevoir une nouvelle l'exercice suivant.

93. L'ancien commissaire a remboursé l'avance le 31 mars 2003, mais, en avril 2003, il a reçu un autre paiement de 15 000 $, qui a été comptabilisé comme « avance de voyage spéciale ». Encore une fois, notre vérification ne nous a pas permis de trouver de preuve que le deuxième paiement de 15 000 $ était justifié.

94. Les services financiers nous ont informés que le chef du personnel leur avait demandé les deux fois d'émettre ce paiement à l'ancien commissaire.

95. La politique du Conseil du Trésor autorise l'octroi d'avances permanentes auxquelles doivent être imputés les frais de voyage à mesure qu'ils sont engagés. Aucune autre avance de voyage séparée ne doit être accordée. Toutefois, après avoir reçu « l'avance de voyage spéciale » de 15 000 $, l'ancien commissaire a continué de demander et de recevoir des avances de voyage et les frais de voyage n'étaient pas déduits des 15 000 $. En 2002-2003, il a demandé 22 autres avances de voyage, pour un total de plus de 75 000 $. En mai 2003, peu de temps après avoir reçu sa deuxième « avance de voyage spéciale », l'ancien commissaire a demandé et reçu une autre avance de voyage de 7 900 $.

96. Étant donné que les deux paiements de 15 000 $ qui ont été versés à l'ancien commissaire (en mai 2002 et en avril 2003) n'étaient ni accompagnés de pièces justificatives ni consentis conformément à la politique du Conseil du Trésor sur les avances permanentes, nous croyons que ces paiements étaient inappropriés, ce qui contrevient à l'article 26 et à l'article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Conformément à l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons informé de hauts fonctionnaires du gouvernement de cette situation et nous avons saisi la Gendarmerie royale du Canada de cette affaire.

97. Au moment de la vérification, le deuxième paiement de 15 000 $ versé à l'ancien commissaire n'était toujours pas réglé et il doit être recouvré.

Encaissement inapproprié de crédits de congés annuels

98. Notre vérification nous a permis de relever de graves problèmes en ce qui touche la déclaration des congés annuels et l'encaissement des crédits de congés annuels par la plupart des cadres du Commissariat. L'ancien commissaire et six cadres n'ont pas communiqué aux Ressources humaines du Commissariat les journées de vacances qu'ils avaient prises et, dans certains

cas, ont demandé par la suite le paiement de ces congés annuels. Il s'ensuit que l'ancien commissaire et trois des cadres ont reçu des sommes substantielles auxquelles ils n'avaient pas droit.

99. La politique du Conseil du Trésor encourage fortement les employés à prendre leurs congés annuels. Elle permet toutefois aux cadres et aux employés qui n'ont pas pris tous leurs congés annuels d'encaisser les crédits accumulés. La politique permet aussi l'octroi de congés payés spéciaux, qui doit être approuvé par l'administrateur général.

100. Le Commissariat avait un système de compte rendu des présences et des congés qui fournissait à chaque employé un état annuel l'informant des crédits accumulés, des congés pris et du solde des congés. Les employés étaient tenus de certifier l'exactitude de l'état des congés. À une exception près, nous n'avons trouvé aucune preuve, dans les dossiers des cadres, de l'octroi de congés payés spéciaux.

101. Nous avons constaté, lors de notre vérification, que le directeur exécutif du Commissariat a pris plusieurs semaines de vacances chaque année, mais depuis avril 1998, il n'a communiqué aux Ressources humaines aucun des congés annuels qu'il a pris. Nous avons établi que d'août 2000 à septembre 2002, le directeur exécutif a encaissé les soldes de ses crédits de congés annuels à quatre occasions différentes et reçu des paiements totalisant approximativement 45 000 $.

102. Nous avons aussi établi que le directeur exécutif a encaissé ses soldes de crédits de congés annuels à six occasions de 1993 à 1999 pour lesquels nous n'avons trouvé aucune justification.

103. De plus, nous avons identifié trois autres cadres qui n'ont pas signalé correctement les congés annuels pris, et dont les soldes de crédits de congés annuels sont erronés. La gestion inadéquate des congés annuels était répandue au sein de la direction depuis de nombreuses années, avant même la nomination de l'ancien commissaire.

104. Notre examen a révélé que l'ancien commissaire prenait chaque année plusieurs semaines de vacances mais qu'il ne déclarait jamais ces journées de congé aux Ressources humaines du Commissariat. Nous avons constaté que les soldes de ses crédits de congés annuels ne reflétaient pas les journées de congé qu'il avait prises. L'ancien commissaire nous a dit que les congés annuels qu'il avait pris avaient servi à compenser le nombre excessif d'heures travaillées et que ce n'étaient donc pas des congés annuels. Nous n'avons pas trouvé de preuves que les demandes de congés payés spéciaux avaient été soumises.

105. L'ancien commissaire a encaissé régulièrement tous ses soldes de crédits de congés annuels. Dans un cas, il a encaissé des crédits de congés annuels avant de les avoir acquis — congés auxquels il n'avait donc pas droit. De juin 2001 à mai 2003, l'ancien commissaire a encaissé des soldes de crédits de congés annuels à six reprises, recevant des paiements d'environ 56 000 $ au total. À notre avis, cette pratique n'était pas justifiée et, par conséquent, ces paiements étaient inappropriés.

106. Conformément à l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons informé de hauts fonctionnaires du gouvernement de ces encaissements inappropriés de crédits de congés annuels et nous avons saisi la Gendarmerie royale du Canada de cette affaire.

Non-conformité aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

107. Le service des finances d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental a la responsabilité de veiller à ce que l'organisation se conforme à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il doit notamment s'assurer que les avantages imposables, comme le logement et l'allocation de voiture, sont déclarés et que les retenues d'impôt sont effectuées et acheminées à l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

108. Lors de notre vérification des exercices de 2001 et de 2002, nous avons relevé un certain nombre de cas où le Commissariat a, à notre avis, contrevenu aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Plus précisément, il a omis de déclarer certains avantages imposables; de plus, il n'a effectué ni retenue ni remise d'impôt sur ces avantages à l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

109. Suivant notre recommandation, le Commissariat a indiqué qu'il demandera à l'Agence des douanes et du revenu du Canada de revoir le traitement fiscal de ces éléments.

Falsification intentionnelle de l'information financière communiquée

110. Chaque année, toutes les organisations fédérales doivent soumettre leurs états financiers, qui sont éventuellement intégrés aux *Comptes publics du Canada* déposés au Parlement. Les organisations doivent préparer ces états selon les conventions comptables énoncées du gouvernement; ces conventions sont contenues dans les directives du receveur général et les lignes directrices du Conseil du Trésor. Ces états financiers doivent présenter la situation financière de l'organisation à la fin de l'exercice et le détail de ses dépenses. De plus, les états doivent présenter l'information de manière complète, exacte et fidèle.

111. Nous avons constaté que malgré ces exigences, les responsables de la préparation des états financiers de l'exercice se terminant le 31 mars 2003 du Commissariat, soit le directeur des services financiers, le chef du personnel et le directeur exécutif, ont sciemment omis des créditeurs à la fin de l'exercice d'environ 234 000 $. Les états financiers falsifiés ont été soumis en juin 2003.

112. Cette omission a induit le Parlement en erreur parce qu'elle donnait l'impression que le Commissariat n'avait dépensé que les montants autorisés par le Parlement pour l'exercice 2002-2003. Le directeur des services financiers nous a dit que la stratégie consistant à reporter ces passifs au nouvel exercice risquait peu d'être découverte, car les états financiers pour les comptes publics n'avaient pas été vérifiés depuis longtemps. Nous avons constaté cette lacune au cours de notre vérification et l'avons portée à l'attention du commissaire à la protection de la vie privée par intérim, qui a veillé à ce que des mesures correctives soient prises sur-le-champ.

113. L'ancien commissaire nous a dit qu'il ne savait pas que les états financiers avaient été falsifiés.

Les agents financiers ne se sont pas acquittés de leurs responsabilités

114. Dans toute organisation, les agents financiers supérieurs ont une responsabilité claire en ce qui concerne l'établissement et la tenue de comptes et de registres comptables adéquats. Il leur incombe de veiller à ce que les opérations financières soient effectuées avec prudence et probité et qu'elles soient comptabilisées complètement et exactement, en conformité avec les conventions comptables et les directives du gouvernement. Ils sont aussi tenus de veiller à ce que les états financiers de l'organisation soient présentés fidèlement.

115. Vu la défaillance des contrôles financiers de base, les violations de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et l'information financière falsifiée communiquée, nous avons conclu que les agents financiers du Commissariat, soit le chef du personnel et le directeur des services financiers, ne se sont pas acquittés de leurs responsabilités les plus fondamentales.

Voyages et accueil

116. Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a entendu des témoignages portant sur les importantes dépenses rattachées au poste du budget de voyage et d'accueil de l'ancien commissaire à la protection de la vie privée. Le Comité a été informé des multiples voyages à l'étranger de l'ancien commissaire et de sa directrice générale principale. Il a aussi recueilli de l'information sur les demandes de remboursement de frais d'accueil de l'ancien commissaire et sur ses déjeuners en compagnie de ses collègues. Le Comité a demandé à la vérificatrice générale d'examiner tous ces éléments et, en particulier, d'« examiner de plus près la question afin de savoir si le commissaire a exercé une saine gestion des deniers publics » en ce qui a trait à ses frais de voyage et d'accueil.

117. Nous avons examiné tous les voyages à l'étranger effectués entre le 1er septembre 2000 et le 31 mars 2003 et un échantillon des voyages effectués au pays au cours de deux périodes de six mois, une en 2001-2002 et l'autre, en 2002-2003. Nous avons vérifié les frais de voyage de l'ancien commissaire, des cadres et d'autres employés du Commissariat. Nous avons aussi vérifié les frais d'accueil au cours des exercices 2001-2002 et 2002-2003. La pièce 5 donne le total des frais de voyage et la pièce 6, le total des frais d'accueil.

On a systématiquement négligé de tenir compte des politiques sur les voyages

118. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* indique que le commissaire à la protection de la vie privée « a droit aux frais de déplacement et de séjour entraînés par l'exercice des fonctions… ». Étant donné que le concept de « caractère raisonnable » n'est pas défini dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, nous nous sommes référés à la politique du Conseil du Trésor pour vérifier si ces dépenses étaient raisonnables.

Pièce 5 Total des frais de voyage

	Voyages — Exercice 2001-2002					
	À l'étranger		Au pays		Total	
	$	% du total	$	% du total	$	% du total
Ancien commissaire	31 000	52	86 000	31	117 000	35
Directrice générale principale	28 000	48	40 000	15	68 000	20
Autres cadres	–	–	44 000	16	44 000	13
Autres employés du Commissariat	–	–	104 000	38	104 000	32
Total — Commissariat	59 000	100	274 000	100	333 000	100

	Voyages — Exercice 2002-2003					
	À l'étranger		Au pays		Total	
	$	% du total	$	% du total	$	% du total
Ancien commissaire	76 000	50	103 000	33	179 000	39
Directrice générale principale	71 000	47	68 000	22	139 000	30
Autres cadres	–	–	34 000	11	34 000	7
Autres employés du Commissariat	4 000	3	110 000	34	114 000	24
Total — Commissariat	151 000	100	315 000	100	466 000	100

Source : Dossiers financiers du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Pièce 6 Total des frais d'accueil

	Dépenses d'accueil					
	Exercice 2001-2002		Exercice 2002-2003		Total	
	$	% du total	$	% du total	$	% du total
Ancien commissaire	6 000	24	6 200	21	12 200	22
Directrice générale principale	3 600	14	5 500	19	9 100	17
Chef du personnel	3 000	12	2 100	7	5 100	9
Autres cadres	200	1	100	1	300	1
Autres employés	–	–	–	–	–	–
Autres (fête de Noël, activités internes, café, etc.)	12 200	49	15 100	52	27 300	51
Total — Commissariat	25 000	100	29 000	100	54 000	100

Source : Dossiers financiers du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

119. Les politiques sur les voyages du Conseil du Trésor précisent ce qui suit :

- La norme de base devrait être le confort et la commodité, sans tomber dans l'excès.
- Les frais de voyage doivent pouvoir résister à l'examen le plus minutieux.
- Les personnes des niveaux 8 à 11 nommées par le gouverneur en conseil peuvent, à leur discrétion, voyager en classe affaires, mais doivent effectuer leurs réservations par l'intermédiaire du Service des voyages du gouvernement. Les cadres, les personnes nommées par le gouverneur en conseil et les administrateurs généraux s'arrangeront pour réduire l'utilisation des voyages en classe affaires.
- Les administrateurs généraux peuvent exercer un pouvoir discrétionnaire sur les dépenses liées aux logements commerciaux choisis ainsi qu'aux repas et faux frais dépassant le maximum quotidien alloué, mais doivent présenter des reçus afférents. Les dépenses ne doivent pas inclure l'alcool.
- Le pouvoir discrétionnaire doit être exercé avec prudence et probité, en gardant à l'esprit le fait que toutes les dépenses doivent contribuer à l'atteinte des objectifs de l'État.

120. Notre examen des voyages au pays et à l'étranger a montré que l'ancien commissaire à la protection de la vie privée et la directrice générale principale ont à maintes reprises omis de suivre les politiques et les lignes directrices sur les voyages du Conseil du Trésor. Des cadres de direction nous ont dit que l'ancien commissaire avait été mis au courant des politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor et qu'il les connaissait. La directrice générale principale et le personnel nous ont indiqué que l'ancien commissaire donnait toutes les directives concernant les dates et les modes de déplacement ainsi que les réservations de restaurant. La directrice générale principale nous a expliqué qu'elle voyageait en se conformant aux directives de l'ancien commissaire et qu'elle croyait que ce dernier avait le pouvoir discrétionnaire de déroger aux politiques sur les voyages du Conseil du Trésor.

121. L'ancien commissaire nous a dit que ni ses cadres ni son personnel ne l'avaient informé au sujet des politiques sur les voyages du Conseil du Trésor et qu'ils ne lui avaient pas fait remarquer non plus qu'il dérogeait aux politiques. L'ancien commissaire a toutefois reconnu avoir reçu un exemplaire du guide pour les dirigeants d'organismes. Les lignes directrices du guide en ce qui a trait aux voyages se trouvent à la pièce 7.

Pièce 7 Lignes directrices sur les voyages et l'accueil à l'intention des dirigeants d'organismes

« Les gestionnaires autorisant les fonctions d'accueil doivent être au courant des normes élevées à respecter. Il convient, plus particulièrement, de ne pas donner l'impression d'utiliser les installations et les fonds publics à d'autres fins que les fins officielles. Les sous-ministres et les dirigeants d'organismes doivent rendre des comptes et être prêts à justifier leurs dépenses, conformément à leurs responsabilités de titulaires de charge publique devant se comporter d'une façon pouvant résister à l'examen public le plus minutieux. »

Source : *Un guide pour les dirigeants d'organismes : fonctionnement, structures et responsabilités au sein du gouvernement fédéral*, publié par le Bureau du Conseil privé

122. Nous avons examiné les demandes de remboursement de frais de voyage de 6 autres cadres du Commissariat, soit des demandes couvrant 21 voyages. En général, ces cadres ont voyagé en classe économique, ont loué des chambres d'hôtel à des prix raisonnables et n'ont réclamé que les montants admissibles pour les repas et les autres dépenses.

123. Nous avons examiné les demandes de remboursement de 30 autres employés, soit des demandes couvrant 100 voyages. Leurs demandes de remboursement étaient conformes aux politiques et lignes directrices sur les voyages. En effet, ils avaient eux aussi voyagé en classe économique, loué des chambres d'hôtel à des prix raisonnables et réclamé les montants admissibles pour les repas.

124. La Politique sur les services communs du Conseil du Trésor exige que les fonctionnaires fassent appel au Service des voyages du gouvernement pour organiser leurs voyages. Cela comprend les réservations et l'émission de billets de transport aérien et ferroviaire, les réservations d'hôtel, la location de voiture, les services de conseillers en voyage, la préparation des itinéraires de voyage et une assurance vol gratuite. Le Service des voyages du gouvernement a pour objectifs d'accroître de manière efficiente la sécurité et le bien-être des employés qui voyagent, de réduire les coûts et d'offrir des économies d'échelle. Cependant, l'ancien commissaire à la protection de la vie privée et la directrice générale principale faisaient eux-mêmes leurs réservations en communiquant directement avec les transporteurs aériens et les hôtels. En agissant de la sorte, il se peut qu'ils n'aient pas bénéficié de tarifs aussi bas que ceux offerts par l'intermédiaire du Service des voyages du gouvernement.

125. Les réservations de voyage de l'ancien commissaire se faisaient habituellement à la dernière minute, même si son calendrier de voyage était connu plusieurs semaines ou plusieurs mois à l'avance. Il n'a pas profité des tarifs aériens réduits offerts à ceux qui réservent une ou plusieurs semaines à l'avance.

Les frais de voyage ne répondaient pas au critère du caractère raisonnable

126. L'ancien commissaire et la directrice générale principale voyageaient en classe affaires dans la mesure du possible, même pour les vols intérieurs de courte durée. Tous deux descendaient presque toujours dans des hôtels de luxe et mangeaient dans des restaurants dispendieux.

127. Les frais d'hôtel de l'ancien commissaire et de la directrice générale principale excédaient habituellement les tarifs publiés dans les lignes directrices et auxquels ont droit les fonctionnaires. Nous avons déterminé que dans quelque 80 p. 100 de leurs voyages au pays, ils ont dépassé de 70 p. 100 en moyenne la limite établie dans les lignes directrices sur le logement du Conseil du Trésor. Dans 60 p. 100 de leurs voyages à l'étranger, ils ont également dépassé la limite établie dans les lignes directrices de 50 p. 100 en moyenne. Par exemple, à l'occasion d'un voyage à Londres, en Angleterre, l'ancien commissaire et la directrice générale principale ont dépensé chacun plus de 500 $ la nuit en logement à l'hôtel, et ce, durant trois

nuits. Aucune de leurs demandes de remboursement de frais de voyage ne comportait de documentation justifiant le dépassement des limites établies dans les lignes directrices, bien qu'une telle justification soit requise en vertu des politiques du Conseil du Trésor.

128. Nous avons aussi constaté que deux chambres d'hôtel, à 330 $ la nuit chacune, avaient été réservées à Washington, D.C., pour deux nuits. Bien que ces chambres d'hôtel aient été payées, elles n'ont pas été utilisées la première nuit; la deuxième journée, elles ont été utilisées, selon l'ancien commissaire, uniquement comme endroit où se « rafraîchir » après un vol de deux heures et faire des appels téléphoniques.

129. Les frais de repas pris au cours des voyages, qui étaient inclus dans les demandes de remboursement, étaient habituellement supérieurs aux limites établies dans les lignes directrices du Conseil du Trésor. Pour les voyages au pays et à l'étranger, nous avons constaté que les dépenses pour les repas dépassaient les limites établies dans les lignes directrices et ce, plus de 60 p. 100 du temps. À titre d'exemples de dépenses déraisonnables à cet égard, mentionnons un déjeuner pour deux qui a coûté plus de 300 $ à Londres, et deux petits déjeuners pour deux qui ont coûté l'un, plus de 100 $ à Hawaii et l'autre, 100 $ à Londres. À trois reprises, soit à Hawaii, à Bruxelles et à Londres, l'ancien commissaire et la directrice générale principale ont dépensé plus de 550 $ par jour en repas pour deux.

130. Les frais de repas lors des voyages ne doivent pas inclure l'alcool. Nous avons calculé qu'au cours de l'ensemble des voyages à l'étranger de l'ancien commissaire, plus de 31 000 $ ont été dépensés en repas et boissons. En tenant compte du fait que les indemnités de repas du Conseil du Trésor pour les voyages à l'étranger varient selon les villes, afin de refléter le coût de la vie à ces endroits, nous avons estimé à environ 14 000 $ le montant total des demandes de remboursement auquel des fonctionnaires ayant suivi les mêmes itinéraires auraient eu droit. Utilisant son « pouvoir discrétionnaire », l'ancien commissaire a donc dépensé quelque 17 000 $ de plus en repas et boissons à l'étranger — soit au total plus de deux fois le montant établi dans les lignes directrices (voir la pièce 8). À notre avis, il s'agit là d'un abus du pouvoir discrétionnaire accordé à un administrateur général.

131. Nous avons constaté des abus liés au transport. Ainsi, même si l'ancien commissaire avait un véhicule du gouvernement à sa disposition depuis la date de sa nomination et, à partir de décembre 2002, un chauffeur, nous avons relevé l'utilisation de services de limousine coûteux. Ainsi, il a utilisé à trois reprises des services de limousine pour se déplacer d'Ottawa à l'aéroport de Montréal, au coût d'environ 800 $ le voyage aller-retour. Nous avons aussi relevé un usage excessif de taxis au cours de nombreux voyages à l'étranger. En outre, il y avait peu de pièces justificatives concernant cette utilisation. Par exemple, au cours d'un voyage de 11 jours à Londres, en Angleterre, et à Cardiff, au pays de Galles, l'ancien commissaire a utilisé 52 taxis, pour un coût total d'environ 1 500 $. D'après notre examen de l'itinéraire de son voyage d'affaires, cette dépense était non justifiée.

132. Nous avons relevé d'autres demandes de remboursement de frais de voyage qui ne semblaient pas raisonnables. Nous avons constaté que l'ancien commissaire et la directrice générale principale ont fait des demandes de remboursement de frais pour de nombreux jours de voyage à l'étranger durant lesquels aucune activité professionnelle internationale n'avait eu lieu.

133. Sur les 17 voyages à l'étranger que nous avons vérifiés, nous avons relevé 58 journées où des activités professionnelles internationales pouvaient avoir lieu. Or, il n'y a d'éléments de preuve que de telles activités ont eu lieu que pour 33 de ces journées; aucune activité internationale n'a été cernée pour les 25 autres jours — soit plus de 40 p. 100 des journées ouvertes. L'ancien commissaire nous a dit qu'il planifiait ses voyages d'affaires à l'étranger de manière à avoir du temps pour des réunions imprévues avec des représentants des médias ou d'autres parties intéressées. Il nous a expliqué que cela donnait aussi à son personnel au Canada la possibilité d'inscrire à son agenda des réunions internationales pendant qu'il était à l'étranger.

Pièce 8 Analyse des dépenses de l'ancien commissaire et de la directrice générale principale pour des boissons et des repas lors de voyages à l'étranger*

Destination	Date	Nuits à l'étranger	Total des dépenses pour des boissons et des repas ($)	Total estimé des indemnités de repas selon les lignes directrices du Conseil du Trésor** ($)	Montant estimé excédant l'indemnité ($)
Venise, Italie	sept. 2000	6	1 427	910	517
Bruxelles, Belgique	nov. 2000	4	1 271	676	596
Londres, Angleterre	mars 2001	4	1 528	944	584
Cambridge, États-Unis	avril 2001	2	719	299	420
Londres, Angleterre	juin 2001	5	2 525	1 132	1 393
Paris, France	sept. 2001	3	1 270	570	700
Paris, France	sept. 2001	5	2 075	950	1 125
Wellington, Nouvelle-Zélande	mars 2002	11	3 538	1 668	1 870
Madrid, Espagne	mai 2002	4	1 411	721	690
Londres, Angleterre	sept. 2002	10	5 161	2 421	2 740
Seattle, États-Unis	sept. 2002	3	1 448	510	938
New York, États-Unis	nov. 2002	1	638	166	471
Rome, Italie	déc. 2002	4	1 484	720	764
Charleston, États-Unis	déc. 2002	3	1 591	488	1 103
Dublin, Irlande	janv. 2003	5	2 427	1 233	1 193
Washington, D.C., États-Unis	févr. 2003	2	1 060	314	747
Paris et Bruxelles	mars 2003	4	1 631	778	852
Total (en $CAN)			31 203	14 500	16 703

* Tous les montants sont pour deux personnes.
** Calculé d'après les indemnités du Conseil du Trésor d'octobre 2002 multipliées par le nombre de nuits à l'étranger.

Source : Demandes individuelles de remboursement de frais de voyage et lignes directrices du Conseil du Trésor de 2002

134. Nous avons calculé les frais engagés pendant ces journées sans aucune activité professionnelle internationale et établi que plus de 32 000 $ ont été dépensés en frais d'hôtel, de repas et de taxis ainsi qu'en frais divers. Notre analyse des voyages à l'étranger est présentée à la pièce 9.

135. La directrice générale principale nous a informés que le calendrier organisé par l'ancien commissaire, comportant un nombre excessif de jours sans activité professionnelle internationale planifiée ou organisée, avait constitué pour elle une source de préoccupation et que cette situation l'avait mise mal à l'aise. Elle lui en avait parlé et il lui a répondu qu'il avait le pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'organisation des voyages à l'étranger. Elle nous a déclaré qu'elle croyait qu'en tant qu'administrateur général, il avait ce pouvoir et qu'elle avait voyagé selon ses directives.

136. L'ancien commissaire et la directrice générale principale ont signé leurs demandes de remboursement de frais de voyage, certifiant ainsi que les sommes réclamées avaient été dépensées pendant des voyages d'affaires autorisés pour le compte du gouvernement.

137. À notre avis, les voyages d'affaires à l'étranger devraient être planifiés et se dérouler de manière à optimiser le temps passé en dehors du pays. Nous n'avons pu trouver aucun motif raisonnable pour justifier que l'ancien commissaire passe de si nombreux jours à l'étranger sans qu'aucune activité professionnelle internationale ne soit prévue. En revanche, la durée des voyages au pays se limitait au temps requis pour les activités prévues.

La valeur reçue en contrepartie des frais de voyage était douteuse

138. Nous avons examiné les voyages au pays et à l'étranger de l'ancien commissaire afin d'en déterminer la valeur pour le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et les contribuables canadiens. L'ancien commissaire était accompagné de la directrice générale principale lors de ses 17 voyages à l'étranger et lors de la plupart de ses voyages au pays. Lorsque nous lui avons demandé pourquoi il ne voyageait qu'avec la directrice générale principale, il nous a répondu qu'aucun autre membre de son personnel n'aurait réellement tiré profit de ces voyages.

139. Nous avons constaté qu'au cours de nombreux voyages de l'ancien commissaire et de la directrice générale principale, un minimum d'activités professionnelles ont eu lieu. C'était surtout le cas lors des voyages à l'étranger. En outre, lorsque l'ancien commissaire devait prononcer une allocution à l'occasion de conférences, au pays ou à l'étranger, il arrivait juste avant l'heure prévue pour son allocution et quittait peu de temps après. Il consacrait le moins de temps possible à la constitution de réseaux et ne mangeait habituellement pas avec les autres délégués ni ne logeait à l'hôtel où la conférence avait lieu. Il était rarement présent pendant toute la durée des conférences.

140. Il est ressorti de notre examen des voyages à l'étranger qu'à de nombreuses reprises, les activités professionnelles au cours d'une journée se limitaient à une seule brève réunion ou à quelques réunions de quelques heures.

Pièce 9 Voyages à l'étranger de l'ancien commissaire et de la directrice générale principale, de septembre 2000 à mars 2003

Destination	Date	Durée totale du voyage (en jours)*	Journées de voyage**	Journées avec activités professionnelles internationales	Journées sans activité professionnelle internationale***	Dépenses totales**** ($)	Dépenses totales pour journées sans activité professionnelle internationale***** ($)
Venise, Italie	sept. 2000	8	3	4	1	11 552	932
Bruxelles, Belgique	nov. 2000	6	3	1	2	14 641	1 497
Londres, Angleterre	mars 2001	6	3	2	1	16 578	1 210
Cambridge, États-Unis	avril 2001	3	1	1	1	5 453	1 175
Londres, Angleterre	juin 2001	7	3	1	3	18 964	4 215
Paris, France	sept. 2001	5	3	1	1	15 701	1 311
Paris, France	sept. 2001	7	3	2	2	18 526	2 796
Wellington, Nouvelle-Zélande	mars 2002	13	4	3	4	30 579	5 996
Madrid, Espagne	mai 2002	6	3	1	2	15 770	1 755
Londres, Angleterre	sept. 2002	12	3	6	2	30 881	3 590
Seattle, États-Unis	sept. 2002	4	2	1	1	13 165	1 605
New York, États-Unis	nov. 2002	2		2		5 427	
Rome, Italie	déc. 2002	6	3	1	2	16 769	2 306
Charleston, États-Unis	déc. 2002	4	3	1		12 644	
Dublin, Irlande	janv. 2003	7	3	2	2	22 268	3 240
Washington, D.C., États-Unis	févr. 2003	3	1	2		9 490	
Paris et Bruxelles	mars 2003	6	3	2	1	18 466	964
Total		105	44	33	25	276 874	32 592

* Comprend les journées de départ et d'arrivée ainsi que les journées de fin de semaine.
** Comprend un nombre raisonnable de journées de voyage et de récupération.
*** Aucune activité professionnelle internationale n'a eu lieu.
**** Frais engagés au cours des journées où aucune activité professionnelle internationale n'a eu lieu.
***** Calculé d'après les demandes de remboursement initiales des voyageurs.

Source : Demandes individuelles de remboursement de frais de voyage

141. Nous avons appris que l'information obtenue au cours de ces voyages n'était habituellement pas communiquée aux cadres ou aux employés du Commissariat. Cette information était tenue confidentielle et ne servait qu'à l'ancien commissaire. Celui-ci nous a indiqué que l'information lui avait été utile, qu'elle avait pour but de lui être utile et que les personnes qui pouvaient lui être utiles en ayant cette information l'avaient reçue.

142. À notre avis, la valeur reçue par le Commissariat et les contribuables canadiens en contrepartie de ces dépenses était douteuse.

143. **L'ancien commissaire a touché des avances de voyage non nécessaires.** L'ancien commissaire et la directrice générale principale demandaient habituellement des avances de voyage pour les billets d'avion et les frais d'hôtel de leurs voyages au pays et à l'étranger. L'ancien commissaire a aussi reçu des avances pour les voyages qu'il effectuait à sa résidence de Toronto durant les fins de semaine. De septembre 2000 à juin 2003, il a touché 38 avances de voyage totalisant 184 000 $, ce qui représente 60 p. 100 de toutes les avances de voyage émises par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Pour sa part, la directrice générale principale a touché 17 avances de voyage totalisant 110 000 $, ce qui représente 36 p. 100 de toutes les avances consenties.

144. Les avances de voyage reçues par l'ancien commissaire et la directrice générale principale auraient pu être beaucoup moins élevées si ces derniers avaient suivi la politique sur les voyages du Conseil du Trésor stipulant qu'il faut faire appel au Service des voyages du gouvernement pour réserver des billets d'avion. Le Service aurait acheté les billets d'avion et facturé le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, ce qui aurait permis d'éliminer la plupart des montants consentis au titre d'avances de voyage.

145. Nous avons établi que l'ancien commissaire et la directrice générale principale ont touché environ 130 000 $ et 75 000 $ respectivement en avances de voyage non nécessaires pour les billets d'avion seulement. En outre, comme ils ont tous deux payé leurs billets d'avion et leurs chambres d'hôtel avec leur carte de crédit qui leur donnait jusqu'à 60 jours pour payer, il n'était pas nécessaire que ces frais soient inclus dans les avances de voyage émises. Par conséquent, nous sommes d'avis que la plupart des avances demandées par l'ancien commissaire et la directrice générale principale pour les billets d'avion et les frais d'hôtel étaient non nécessaires.

146. Les avances de voyage étaient habituellement émises longtemps avant que ce soit nécessaire. Environ 70 p. 100 des avances ont été émises plus d'une semaine avant la date de départ, et 20 p. 100, plus de trois semaines à l'avance. De plus, les avances étaient toujours émises sous forme de chèque prioritaire, entraînant des démarches et des frais de services de messagerie supplémentaires.

Les frais de voyage vers le domicile étaient excessifs

147. Les conditions de nomination de l'ancien commissaire prévoyaient notamment qu'on lui rembourse, durant un an au maximum, les frais engagés pour voyager une fois par semaine entre ses résidences de Toronto et

d'Ottawa. Il avait également reçu une allocation mensuelle de double résidence de 1 200 $, déduction faite de l'impôt sur le revenu des particuliers. Le gouverneur en conseil a prorogé ces avantages pour un an et ensuite pour une troisième année. Le coût de ces avantages pour les deux années supplémentaires s'est chiffré à environ 85 000 $.

148. L'ancien commissaire se rendait toujours à sa résidence de Toronto en classe affaires. Étant donné que le tarif de classe affaires pour les voyages en avion est d'environ 30 p. 100 supérieur au tarif de classe économique, ces voyages à Toronto représentent à peu près 20 000 $ en frais supplémentaires. De surcroît, nous avons constaté que l'ancien commissaire réservait généralement ses vols à destination de Toronto (et ses autres voyages en avion) à la dernière minute. Il n'a donc pas profité des tarifs réduits offerts pour les réservations à l'avance.

On n'a pas tenu compte de la politique sur l'accueil

149. L'accueil au gouvernement fédéral est une activité pendant laquelle on offre des boissons, des repas et parfois un divertissement aux invités des ministères et des organismes fédéraux. La politique sur l'accueil du Conseil du Trésor vise à assurer que les activités d'accueil sont offertes de façon économique, uniforme et adéquate lorsque cela peut faciliter la conduite des affaires du gouvernement. Les activités d'accueil peuvent aussi être organisées par courtoisie ou être offertes aux employés qui participent à des séances de travail se prolongeant pendant les heures de repas ou après les heures normales de travail. Elles ne devraient pas être offertes lors de réunions entre collègues qui travaillent régulièrement ensemble.

150. L'ancien commissaire et certains de ses cadres de direction ont régulièrement omis de tenir compte de la politique sur l'accueil lors du choix des bénéficiaires des activités d'accueil. On nous a mentionné que certains des cadres de direction avaient avisé l'ancien commissaire que l'organisation d'activités d'accueil à maintes reprises pour les cadres du Commissariat était contraire à l'esprit de la politique.

151. Sur les demandes de remboursement de frais d'accueil comportant suffisamment d'information, nous avons établi qu'un grand nombre se rapportaient à des déjeuners et des dîners au restaurant auxquels assistaient l'ancien commissaire, sa directrice générale principale ou son chef du personnel — soit environ 47 p. 100 de ces demandes de remboursement en 2001-2002 pour un total de 3 900 $, et 33 p. 100 en 2002-2003, pour un total de 3 200 $. Nous n'avons trouvé aucun dossier étayant la façon dont ces dépenses avaient contribué à l'atteinte des objectifs du Commissariat. Nous avons également remarqué que pour la période couvrant les deux exercices, environ 50 p. 100 des demandes de remboursement de frais d'accueil que nous avons examinées visaient des cadres et d'autres employés du Commissariat. C'est l'ancien commissaire qui a approuvé presque toutes les demandes de remboursement de frais d'accueil (voir la pièce 10).

Pièce 10 Analyse des demandes de remboursement de frais d'accueil du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Les demandes de remboursement de frais d'accueil présentées par l'ancien commissaire et d'autres cadres en deux ans n'ont pas tenu compte de la politique sur l'accueil du Conseil du Trésor. Nous avons analysé plus de 230 demandes de remboursement de frais d'accueil, dont le montant total s'élève à environ 21 000 $.

Exercice 2001-2002

- 52 p. 100 des demandes de remboursement (4 000 $ environ) avaient trait à des déjeuners et à des dîners auxquels assistaient uniquement des cadres et des employés du Commissariat.
- 47 p. 100 des demandes de remboursement de frais d'accueil (4 000 $ environ) avaient trait à des déjeuners et à des dîners auxquels assistaient l'ancien commissaire, la directrice générale principale et le chef du personnel.
- 48 p. 100 des demandes de remboursement (5 000 $ environ) donnaient le nom d'invités de l'extérieur.

Exercice 2002-2003

- 41 p. 100 des demandes de remboursement (4 000 $ environ) avaient trait à des déjeuners et à des dîners auxquels assistaient des cadres et des employés du Commissariat.
- 33 p. 100 des demandes de remboursement de frais d'accueil (3 000 $ environ) avaient trait à des déjeuners et à des dîners auxquels assistaient l'ancien commissaire, la directrice générale principale et le chef du personnel.
- 59 p. 100 des demandes de remboursement (8 000 $ environ) avaient trait à des déjeuners et à des dîners offerts à des invités venant de l'extérieur.

Source : Données tirées des demandes de remboursement de frais d'accueil contenant suffisamment d'information pour permettre une analyse. Plus de 100 demandes de remboursement de frais d'accueil ont été exclues en raison du manque d'information à leur égard.

152. Selon la politique du Conseil du Trésor, le montant moyen établi pour des frais d'accueil de déjeuner correspond au double de celui établi pour les indemnités de repas de base. Dans des circonstances exceptionnelles, le montant accordé peut aller jusqu'à trois fois et demie celui de l'indemnité de repas de base. Notre analyse montre qu'au cours des deux années couvertes, les demandes de remboursement pour frais d'accueil ont dépassé dans 85 p. 100 des cas le montant moyen établi par le Conseil du Trésor et ont dépassé dans 48 p. 100 des cas le montant établi pour circonstances exceptionnelles.

153. Certains cadres de direction nous ont mentionné qu'ils avaient prévenu l'ancien commissaire que la tenue fréquente d'activités d'accueil correspondant à des déjeuners avec des cadres de direction du Commissariat ne leur semblait pas appropriée. Toutefois, ils lui ont aussi dit qu'il avait un pouvoir discrétionnaire pour la tenue d'activités d'accueil. L'ancien commissaire a confirmé qu'il avait reçu ces avis.

154. À notre avis, en utilisant son pouvoir discrétionnaire pour déroger à la politique sur l'accueil, l'ancien commissaire n'a pas fait preuve d'un jugement sûr et éclairé. Nous pensons que ce comportement ne reflétait pas la prudence qui est de mise.

L'optimisation des ressources affectées à l'accueil était douteuse

155. Le Comité permanent a demandé « ce que la vérificatrice générale pense des additions pour des déjeuners s'élevant à des centaines de dollars, en tenant compte de l'optimisation des ressources ».

156. Notre vérification des dossiers a montré que la valeur obtenue en contrepartie des sommes dépensées pour des déjeuners ou des dîners-réunions de l'ancien commissaire, de la directrice générale principale et du chef du personnel était douteuse. Nous n'avons trouvé aucune documentation étayant que des décisions aient découlé de ces réunions ou indiquant une contribution quelconque à l'atteinte des objectifs du Commissariat.

157. Nous avons examiné les agendas quotidiens de ces trois membres de la direction et nous avons constaté que, selon ces agendas, ils avaient amplement le temps de tenir leurs réunions pendant les heures normales de bureau. Par conséquent, rien ne semble justifier les fréquentes réunions tenues par ces trois personnes pendant le déjeuner ou le dîner.

Absence de contrôles financiers en ce qui a trait aux frais de voyage et aux frais d'accueil

158. Les frais de voyage et d'accueil de l'ancien commissaire et de sa directrice générale principale n'ont pas été examinés de façon appropriée en raison de la défaillance des pratiques de gestion financière au Commissariat. L'ancien commissaire approuvait ses propres demandes de remboursement de frais de voyage, une pratique inappropriée. C'est un cadre de direction qui aurait dû approuver les frais de voyage et d'accueil.

159. Les demandes de remboursement soumises par l'ancien commissaire et la directrice générale principale ont été presque toujours traitées et remboursées selon les montants indiqués. Nous avons constaté qu'en conséquence, des frais non admissibles et des demandes de remboursement en double pour des repas et des billets d'avion ont été remboursés. Les membres du personnel nous ont dit qu'ils avaient fait l'objet d'intimidations et qu'ils n'auraient mis en doute quoi que ce soit qui était soumis ou approuvé par l'ancien commissaire.

160. De plus, nous avons observé qu'à au moins 15 reprises, l'ancien commissaire a soumis des demandes de remboursement supplémentaires pour d'autres frais de voyage et d'accueil. Ces demandes supplémentaires étaient soumises plusieurs mois — voire plus d'un an — après la date où les frais avaient été engagés. Elles étaient seulement étayées de copies des relevés mensuels de la carte de crédit de l'ancien commissaire, ce qui ne donnait pas une information suffisante.

161. Nous avons analysé les dépenses classées comme des frais d'accueil dans deux des plus importantes demandes de remboursement supplémentaires. La première est une note de service envoyée en novembre 2001, qui a trait à des dépenses d'environ 5 500 $ remontant à mars 2001. Cette note de service demandait le remboursement d'environ 2 900 $ pour 34 dépenses classées comme frais d'accueil et le remboursement d'environ 2 600 $ pour 13 dépenses classées comme frais de voyage.

162. La deuxième demande de remboursement supplémentaire est une note de service envoyée en mai 2002, portant sur des dépenses d'environ 4 600 $ remontant à décembre 2000, soit environ 3 900 $ pour 37 dépenses classées comme frais d'accueil et environ 700 $ pour 12 dépenses classées comme frais de voyage.

163. Les demandes ne fournissaient aucun détail sur les bénéficiaires des activités d'accueil ni sur les activités professionnelles ayant eu lieu. Nous avons examiné les agendas de l'ancien commissaire pour déterminer si le Commissariat avait tenu des activités professionnelles pendant le déjeuner et le dîner ces jours-là. Dans le cas de 59 activités, au cours desquelles des dépenses de plus de 6 000 $ ont été engagées, nous n'avons trouvé aucune preuve d'activités professionnelles. De ces 59 activités, 26 ont eu lieu à Toronto alors que l'ancien commissaire se trouvait chez lui. À notre avis, en l'absence de tout élément de preuve que ces dépenses pour activités d'accueil ont facilité la conduite des affaires de l'État, elles n'auraient pas dû être remboursées; par conséquent, les montants devraient être recouvrés.

Abus du pouvoir discrétionnaire

164. Selon nous, l'ancien commissaire a systématiquement omis de tenir compte des politiques et des lignes directrices du Conseil du Trésor sur les voyages et l'accueil, et ne les a pas suivies. Il a dépensé des fonds de manière déraisonnable et extravagante, sans égard aux principes de prudence et de probité. Nous sommes d'avis que les dépenses engagées par l'ancien commissaire pour les voyages et l'accueil n'étaient pas compatibles avec la responsabilité qu'ont les titulaires de charge publique de faire preuve d'un jugement sûr et éclairé et d'adopter un comportement pouvant résister à l'examen le plus minutieux du public.

Passation de contrats

165. Les faiblesses de la gestion de la passation des contrats illustrent elles aussi la défaillance du cadre de contrôle de gestion du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Nous avons vérifié si les contrats avaient été octroyés et gérés en conformité avec la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les règlements et politiques en matière de passation de contrats du gouvernement, et avec la prudence et la probité voulues.

166. La passation de contrats dans un ministère ou un organisme est régie par deux principes fondamentaux : l'appel d'offres ouvert et l'optimisation des ressources. Nous avons constaté que le Commissariat a contourné ces deux principes ainsi que les règlements en matière de passation de contrats du gouvernement.

L'attribution de contrats à fournisseur exclusif a permis d'éviter la concurrence

167. L'attribution d'un contrat à fournisseur exclusif revient à accorder un contrat sans qu'il y ait concurrence. De tels contrats sont autorisés à condition que leur valeur ne dépasse pas 25 000 $, taxes comprises. Le recours aux contrats à fournisseur exclusif est également permis dans d'autres circonstances, indiquées à la pièce 11. Dans la plupart des cas, toutefois, les procédures standards de passation de contrats exigent de suivre

le processus consistant à inviter des fournisseurs potentiels à soumissionner afin d'assurer que l'organisation obtient un bon rendement de ses activités de passation de contrats. Dans notre vérification, nous avons mis l'accent sur les contrats de services professionnels.

Pièce 11 Critères pour la passation de contrats à fournisseur exclusif

La passation de contrats à fournisseur exclusif est autorisée dans :

- les cas d'extrême urgence où un retard serait préjudiciable à l'intérêt public;
- les cas où le montant estimatif de la dépense ne dépasse pas 25 000 $;
- les cas où la nature du marché est telle qu'un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public;
- les cas où le marché ne peut être exécuté que par une seule personne ou une seule entreprise.

Source : Tiré de la Politique sur les marchés, Secrétariat du Conseil du Trésor

168. Il a été difficile de sélectionner un échantillon de contrats aux fins de vérification parce que le Commissariat ne pouvait fournir la liste de tous les contrats octroyés au cours des trois dernières années. Nous avons toutefois examiné 78 contrats et protocoles d'entente, dont le montant total se chiffre à environ 2 millions de dollars, qui ont été octroyés sans appels d'offres. Bon nombre d'entre eux ont été modifiés ultérieurement, de sorte que la valeur dépassait nettement 25 000 $ — le montant maximal permis pour un contrat à fournisseur exclusif. Il s'agissait surtout de contrats de services professionnels.

169. Dans les dossiers de contrats que nous avons examinés, nous avons relevé plusieurs cas d'attribution de contrats à fournisseur exclusif et de fractionnement de contrats, ce qui a eu pour résultat d'éviter les appels d'offres. En particulier, nous avons constaté que pratiquement tous les contrats de services professionnels du Commissariat ont été attribués à un fournisseur exclusif; 50 p. 100 d'entre eux étaient établis au montant de 25 000 $.

170. Nous avons également constaté que le Commissariat avait passé des contrats par l'intermédiaire de sociétés et d'un organisme gouvernemental afin de retenir les services à long terme de personnes précises. Certaines personnes avaient travaillé presque à temps plein pour le Commissariat en vertu d'un contrat, soit avant d'être engagées ou pour exécuter certains travaux jusqu'à ce que le Commissariat puisse engager quelqu'un d'autre (voir la pièce 12). De tels arrangements contreviennent aux règlements sur les contrats du Conseil du Trésor.

Pièce 12 Pratiques inappropriées de passation de contrats

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a fait appel à une société d'experts-conseils pour des services de coupures de presse. Le contrat initial, au montant de 25 000 $, portait sur la période du 5 octobre 2000 au 31 mars 2001. Toutefois, le montant de 25 000 $ était dépensé à la mi-décembre 2000. La société d'experts-conseils ne voulait pas prolonger le contrat, de sorte que le Commissariat s'est adressé à Conseils et Vérification Canada (CVC). CVC et le Commissariat ont signé un protocole d'entente pour les services requis, au montant de 36 600 $ et couvrant les honoraires d'expert-conseil ainsi que les frais de supervision et la marge bénéficiaire brute de CVC pour la période du 24 janvier 2001 au 31 mars 2001. CVC, par l'intermédiaire de son propre service de passation de contrats, a attribué un contrat de service à la même experte-conseil et l'a affectée au Commissariat. Le protocole d'entente et le contrat étaient antidatés pour permettre le paiement de services déjà fournis. Il a par la suite été modifié deux fois pour augmenter sa valeur à 85 000 $ et prolonger la date d'expiration jusqu'au 30 juin 2001. Par suite de ces modifications, l'experte-conseil a travaillé à temps plein dans les locaux du Commissariat du 5 octobre 2000 jusqu'au 30 juin 2001. Au total, le Commissariat lui a versé 108 000 $ pour les services qu'elle a fournis pendant neuf mois. Plus tard, le Commissariat a engagé l'experte-conseil.

Dans un autre cas, le Commissariat a passé un contrat de services directement avec un expert-conseil et avec une société privée. Quatre contrats de 25 000 $ chacun ont été attribués, pour la période du 15 octobre 2001 au 13 juin 2002. Ces contrats couvraient exactement le même travail. À la fin de ces contrats, le Commissariat a communiqué avec CVC et a signé successivement deux autres protocoles d'entente, au montant total de 189 920 $, représentant les honoraires d'expert-conseil ainsi que les frais de supervision et la marge bénéficiaire brute de CVC pour la période du 20 juin 2002 au 15 juin 2003. Par l'intermédiaire de son propre processus concurrentiel de passation de contrats, CVC a attribué un contrat de services à cet expert-conseil et l'a affecté au Commissariat. Après l'expiration de ces protocoles d'entente, le Commissariat a conclu un autre contrat de services avec l'expert-conseil au montant de 25 000 $, pour la période du 17 juin 2003 au 12 septembre 2003. Au total, le Commissariat a payé environ 305 000 $ pour les services de cet expert-conseil pour une période de 23 mois. Le Commissariat a maintenant engagé une personne pour effectuer ce travail.

Les contrôles de la gestion des contrats manquaient de rigueur

171. Nous avons constaté que la gestion des contrats comportait des lacunes et que les contrôles des activités de passation des contrats étaient inefficaces ou inexistants. Une bonne gestion s'avère importante pour garantir que les contrats satisfont aux exigences de base des politiques en matière de passation de contrats du gouvernement. Pour l'essentiel, ces politiques ont été conçues de façon à s'assurer que les biens et les services offerts aux termes des contrats répondent aux besoins du gouvernement et sont fournis à un prix approprié.

172. Nous avons constaté que le Commissariat n'avait pas de procédures officielles de contrôle des contrats. La responsabilité pour ce qui est de négocier, d'approuver et de surveiller les contrats n'avait pas été clairement définie. La séparation des tâches était inexistante : la même personne négociait et approuvait le contrat, le modifiait lorsqu'il y avait dépassement de coûts et certifiait que l'entrepreneur avait bien fourni les services prévus. C'est sur la base de cette certification que les factures étaient traitées aux fins

de paiement. Nous avons observé des cas où le personnel avait approuvé des contrats au nom du commissaire, même s'il n'avait pas de délégation de pouvoir à cet effet. Dans le cas d'autres contrats, les paiements étaient supérieurs aux limites prévues sans qu'il y ait eu modification de ces contrats. Une telle situation jette le doute sur les contrôles financiers du Commissariat concernant ses engagements.

173. À titre d'exemple, le Commissariat a retenu les services de cabinets d'avocats en produisant à cette fin des lettres au lieu de contrats standards. Les lettres ne précisaient pas certains éléments clés comme les limites s'appliquant aux honoraires, les taux horaires pour le personnel de niveau supérieur et de niveau débutant, ou encore les travaux particuliers à exécuter. Dans certains cas, les factures comportaient des frais de voyage; toutefois, les reçus correspondant à ces frais engagés n'étaient pas donnés au Commissariat.

174. Nous avons également observé que le chef du personnel de l'ancien commissaire a approuvé certaines factures même s'il n'avait pas la délégation de signature en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Nous n'avons pu déterminer quelles procédures il avait appliquées pour s'assurer que les services fournis étaient bien ceux que le Commissariat avait demandés.

175. Le Commissariat a établi une liste de contrôle des contrats qui devait être produite pour tous les contrats. Cette liste de contrôle visait à garantir, entre autres, que les contrats étaient légaux, que les autorisations de sécurité étaient adéquates et que des fonds étaient disponibles et engagés. Nous avons constaté que l'utilité de cette liste de contrôle était toutefois douteuse, puisqu'elle était habituellement produite après la signature du contrat — parfois plusieurs mois plus tard et, dans certains cas, après la fin des travaux prévus au contrat. Cette lacune a eu pour conséquence que les engagements étaient consignés dans les systèmes financiers une fois que les travaux étaient terminés. Cela a contribué au fait que les dépenses du Commissariat ont dépassé le crédit qui lui était affecté.

176. Nous avons aussi constaté qu'en raison de l'absence de procédures en bonne et due forme, personne au Commissariat n'avait une connaissance de tous les contrats qui avaient été établis ou des modifications subséquentes apportées à ces contrats. L'agent de négociation des contrats, qui avait aussi d'autres responsabilités administratives, ne recevait pas copie de tous les contrats ni des modifications. Le Commissariat se trouvait donc dans l'impossibilité de renseigner le Secrétariat du Conseil du Trésor sur le nombre exact, la nature et la valeur des contrats accordés et des modifications apportées. Or, tous les ministères et organismes sont tenus de communiquer cette information chaque année, aux fins de reddition de comptes.

La valeur reçue en contrepartie des sommes dépensées pour certains contrats ne peut être déterminée

177. Étant donné que les pratiques de base de gestion des contrats étaient à peu près inexistantes au Commissariat, on ne voit pas toujours clairement si celui-ci avait vraiment obtenu une valeur adéquate de ses contrats. Dans

certains cas, les employés qui avaient reçu la délégation de signature en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* étaient incapables de fournir la preuve que le produit avait été livré aux termes du contrat.

178. Les contrats de services de traduction ont aussi soulevé des questions quant à l'optimisation des ressources. Avant la nomination de l'ancien commissaire, le Commissariat faisait appel aux services du Bureau de la traduction du gouvernement. Toutefois, après l'entrée en fonction de l'ancien commissaire, le Commissariat a commencé à utiliser les services de cabinets de traduction du secteur privé. On nous a dit que ce changement avait été effectué parce que l'ancien commissaire exigeait un délai d'exécution rapide.

179. Au cours de l'exercice 2002-2003, le Commissariat avait six contrats de traduction en vigueur, de 25 000 $ chacun, avec six cabinets différents. Il s'agissait chaque fois de contrats à fournisseur exclusif. Un de ces contrats a été par la suite modifié pour y ajouter une somme de 25 000 $, et deux contrats ont été majorés de 50 000 $. Aucun des contrats ne précisait les différents tarifs que les traducteurs factureraient au mot pour des travaux courants, urgents ou effectués en fin de semaine. Sans cette information, il est difficile de déterminer si les tarifs facturés par les cabinets de traduction étaient raisonnables et représentaient un bon investissement des ressources.

180. Des employés du Commissariat nous ont dit que l'organisation s'était rendu compte qu'elle dépensait d'importantes sommes pour la traduction. Il a donc été décidé de lancer des appels d'offres concurrentielles pour les prochains services de traduction. Dans l'intervalle, elle a recommencé à faire appel aux services du Bureau de la traduction pour répondre à ses besoins.

Mécanismes de gouvernance et rôle des organismes centraux

Le rôle des organismes centraux est d'assurer la conformité aux lois et aux politiques

181. En tant qu'organismes centraux, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique sont tenus de veiller à ce que les ministères et organismes gouvernementaux observent le cadre législatif et stratégique établi par les organismes centraux au nom du gouvernement.

182. Les organismes centraux jouent un rôle moindre dans la surveillance des hauts fonctionnaires du Parlement, à qui on donne une plus grande indépendance envers l'organe exécutif du gouvernement dans l'exécution de leurs travaux pour le Parlement. Néanmoins, lorsque les organismes centraux prennent connaissance d'actes fautifs commis par des agents du Parlement, ils sont tenus de prendre des mesures correctives.

183. Nous avons constaté que les organismes centraux étaient au courant des problèmes au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada mais qu'en règle générale, ils ne sont pas intervenus. Ainsi, comme nous l'avons mentionné aux paragraphes 48 à 64, la Commission de la fonction publique n'est pas intervenue fermement dans les cas connus et graves d'infraction aux politiques régissant la dotation du personnel. Elle n'a révoqué les pouvoirs de dotation qui avaient été délégués à l'ancien commissaire à la protection de la vie privée qu'après la démission de ce dernier. Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'est pas intervenu lorsque tous les cadres de direction ont obtenu, lors de l'évaluation de leur rendement, une cote indiquant qu'ils

avaient « dépassé » les attentes et lorsqu'ils ont touché des primes de rendement plus élevées que celles suggérées dans les lignes directrices.

184. De même, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas agi de façon décisive dans les cas de lacunes sur le plan des capacités de gestion financière du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, dont il avait connaissance. On nous a dit qu'à la fin de l'automne 2002, le Secrétariat avait été informé que le Commissariat dépasserait probablement ses niveaux de financement approuvés. Il lui a néanmoins accordé 73 000 $ à même le crédit 5 de la réserve de fonctionnement, pour des frais de personnel additionnels, et il n'a pas insisté pour que des mesures soient prises afin de combler les lacunes manifestes dans les capacités d'administration et de gestion financière, dont il avait connaissance. Malgré l'injection de fonds supplémentaires, le Commissariat a encore dépassé son crédit.

Les mécanismes de dénonciation sont perçus comme inefficaces ou inexistants

185. L'une des fonctions principales des organismes centraux est de fournir aux fonctionnaires un moyen de signaler tout acte fautif. Parmi les mécanismes prévus à cette fin, mentionnons l'article 80 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, en vertu duquel les fonctionnaires sont tenus de signaler à un fonctionnaire de niveau supérieur les irrégularités financières ou les cas de mauvaise gestion. Mentionnons aussi la Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail. La Politique définit un acte fautif comme un acte ou une omission lié à l'infraction à une loi ou à un règlement, comme l'usage à mauvais escient de fonds ou de biens publics, comme un cas flagrant de mauvaise gestion, ou encore comme une menace grave et précise pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement. La Politique exige que les ministères confient la responsabilité en la matière à un agent supérieur et elle recommande que les employés divulguent à cet agent tout acte fautif commis à l'interne. Au Commissariat, l'agent désigné était le directeur exécutif.

186. Lorsqu'un employé du gouvernement fédéral croit qu'il ne peut divulguer dans son ministère de l'information concernant un problème, ou si une telle information a été divulguée sans qu'on y donne suite de manière satisfaisante, il peut en faire part à l'Agent de l'intégrité de la fonction publique.

187. Nous avons constaté que les employés du Commissariat considéraient les mécanismes de divulgation concernant des actes fautifs ou une mauvaise gestion financière comme généralement inefficaces et offrant peu de protection — voire aucune — aux membres du personnel qui pourraient informer un agent supérieur ou l'Agent de l'intégrité de la fonction publique.

188. De nombreux employés nous ont dit que le rôle de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique ne donne pas les résultats escomptés et que le poste n'est pas doté des pouvoirs nécessaires pour avoir de l'influence. Nous avons aussi constaté que de nombreux employés du Commissariat ne connaissaient même pas l'existence du poste d'Agent de l'intégrité de la fonction publique.

Bureau du Conseil privé et processus de nomination

189. Toutes les organisations ont une culture et un ensemble de règles ou de lignes directrices bien établies que leurs employés doivent suivre. Le gouvernement du Canada ne fait pas exception à la règle. Les séances d'orientation et d'introduction qui sont offertes aux nouveaux employés ou aux personnes nommées constituent une étape capitale pour assurer une saine gouvernance et faire en sorte que ceux-ci s'adaptent à la culture de l'organisation et comprennent les normes de comportement qu'on attend d'eux. Nous avons constaté que l'ancien commissaire n'avait reçu que peu d'orientation, voire aucune, sur la culture de la fonction publique, à part deux livrets d'information — « Un guide pour les dirigeants d'organismes : fonctionnement, structures et responsabilités au sein du gouvernement fédéral » et « Conditions d'emploi et avantages sociaux particuliers aux personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps plein ».

190. En outre, nous n'avons pu trouver aucun élément de preuve indiquant que l'ancien commissaire avait prêté le serment d'entrée en fonction.

Conclusion

191. Les nombreux problèmes que nous avons observés au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada peuvent être attribués au manque de contrôles et de pratiques de gestion solides. Nous avons constaté qu'il y a eu non-respect des principes de gestion les plus fondamentaux, ce qui a permis à l'ancien commissaire à la protection de la vie privée et à certains de ses cadres de direction de tirer personnellement profit du contournement des règles ou de leur transgression. Ces personnes ont omis de gérer les fonds publics avec prudence et de rendre compte adéquatement de leur utilisation.

192. Les infractions aux politiques se voyaient clairement dans le cas des fortes augmentations salariales et des primes de rendement non étayées, accordées aux cadres. D'autres personnes, et en particulier l'ancien commissaire et la directrice générale principale, ont fait des voyages et organisé des activités d'accueil qui ont coûté cher et ce, aux frais de l'État. Le fait d'enfreindre les politiques a aussi ouvert la porte au favoritisme pour ce qui est du recrutement et de la promotion des employés. De plus, de nombreux contrats ont été accordés sans appel d'offres et ensuite modifiés pour en accroître nettement la valeur, ce qui est contraire aux règles et aux principes en matière de passation de contrats.

193. De fait, au cours de notre vérification, nous avons relevé de nombreux cas d'actes fautifs et de cas où des lois fédérales et des politiques du Conseil du Trésor n'ont pas été suivies. Cette situation nous a amenés à nous demander comment et pourquoi elle a pu se produire au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et pourquoi elle s'est poursuivie aussi longtemps sans qu'on s'en occupe. Nos constatations de vérification nous donnent des réponses claires. Premièrement, l'ancien commissaire n'a pas rempli une de ses obligations clés en qualité d'administrateur général de

l'organisation : il n'a pas veillé à ce que son bureau soit géré — au moins — de façon passable. Deuxièmement, les cadres de direction du Commissariat n'ont pas rempli leurs obligations de gestion. Certains ont fermé les yeux sur des actes fautifs évidents. Enfin, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique ne sont pas intervenus fermement lorsqu'ils ont pris connaissance de problèmes au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.

194. Quels que soient les motifs qui ont donné naissance à la situation, celle-ci s'est poursuivie longtemps à un coût très élevé sur le plan humain. De nombreux employés se sont plaints de stress, d'abus et d'intimidation. Les coûts financiers ont également été élevés puisque l'organisation a utilisé un gros montant de ses ressources discrétionnaires pour des éléments et des activités qui, semble-t-il, ont peu contribué à protéger le droit à la protection de la vie privée des Canadiens. Le budget prévu pour les activités liées aux voyages et à l'accueil de l'ancien commissaire constitue l'un de ces éléments. Les fonds affectés à des secteurs tels que la recherche, les enquêtes et les évaluations des facteurs relatifs à la vie privée ont été réduits alors que, parallèlement, les frais de voyage de l'ancien commissaire continuaient d'augmenter. Nous avons trouvé peu d'éléments probants pour appuyer le fait que l'organisation ou les contribuables canadiens ont tiré profit de ces voyages.

195. Nous avons conclu que le comportement de l'ancien commissaire à la protection de la vie privée et d'un bon nombre de ses cadres n'était pas propice à l'instauration du milieu de travail viable et positif que préconise le cadre de gestion des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor.

196. Les petits organismes comme le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada ont un budget plutôt réduit comparativement à celui des gros ministères. Cependant, comme notre vérification l'a montré, la mauvaise gestion d'un petit organisme peut avoir des conséquences non financières importantes. Dans le cas qui nous intéresse, la conséquence la plus évidente est la perte de crédibilité de l'organisme aux yeux du Parlement et du public canadien. Il est urgent de restaurer la confiance dans cette organisation, compte tenu de l'importance de protéger le droit à la protection de la vie privée des Canadiens.

197. En vertu de l'article 10 de la *Loi sur le vérificateur général* et de l'article 80 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, nous avons signalé à la présidente du Conseil du Trésor et au commissaire à la protection de la vie privée par intérim des cas où, à notre avis, certaines personnes ont fait une utilisation inappropriée des fonds publics. En vertu de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, nous en avons informé de hauts fonctionnaires du gouvernement.

Recommandations

198. Nous avons fait un certain nombre de recommandations visant à faire en sorte que :

- les problèmes au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada soient réglés;
- des mesures énergiques soient prises pour s'assurer que ceux qui ont profité de l'abus des fonds publics remboursent intégralement les montants afférents;
- les mécanismes de gouvernance des organismes centraux soient appliqués afin de prévenir l'abus et les actes fautifs;
- les organismes centraux interviennent fermement pour régler les problèmes à mesure qu'ils surviennent.

Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

199. Recommandation. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada devrait immédiatement prendre des mesures pour instaurer et maintenir des capacités de gestion efficaces dans les secteurs clés de la gestion financière, de la gestion des ressources humaines et de la passation des contrats.

200. Recommandation. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada devrait immédiatement prendre des mesures pour mettre en place un cadre de contrôle de gestion efficace afin de s'assurer que des documents comptables et dossiers adéquats sont tenus et que toutes les opérations effectuées satisfont aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des politiques du Conseil du Trésor, des directives du receveur général et de toutes les autres règles pertinentes.

201. Recommandation. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada devrait mettre en place des mécanismes de surveillance de la gestion afin de vérifier l'efficacité de son cadre de contrôle de gestion et de prendre des mesures correctives dans les secteurs où cela s'avère nécessaire.

202. Recommandation. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada devrait demander l'avis du Secrétariat du Conseil du Trésor concernant les mesures à prendre pour corriger les décisions de classification non conformes aux politiques du gouvernement en matière de classification.

203. Recommandation. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada devrait consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique au sujet des étapes à suivre pour corriger les mesures de dotation du personnel inappropriées, résultant de décisions incorrectes en matière de classification.

204. Recommandation. Le commissaire à la protection de la vie privée, de concert avec la présidente du Conseil du Trésor, devrait agir immédiatement pour recouvrer toutes les sommes qui ont été versées de manière inappropriée. Cela comprend des paiements non justifiés de crédits de congés

annuels, de primes de rendement, d'indemnités de retraite, de frais de voyage et d'accueil ainsi que d'avances.

205. **Recommandation.** Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada devrait fournir à l'Agence des douanes et du revenu du Canada l'information dont elle a besoin pour examiner les opérations pertinentes et s'assurer que les avantages imposables ont été déclarés de façon appropriée.

206. **Recommandation.** Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada devrait créer un comité consultatif syndical-patronal adéquat et permettre à l'actuel comité de la santé et de la sécurité de faire son travail.

Réponse du commissaire à la protection de la vie privée par intérim. Le commissaire à la protection de la vie privée par intérim (le commissaire par intérim) reconnaît toute l'importance des constatations, des conclusions et des recommandations du Bureau du vérificateur général, qui révèlent clairement une défaillance grave des processus de contrôle interne et de gouvernance externe. Même s'il n'en est nullement responsable, le commissaire par intérim reconnaît que les pratiques de gestion des ressources financières et humaines doivent être entièrement réformées. Les allégations graves de mauvaise utilisation et d'abus des fonds publics exigeront des enquêtes plus poussées de la part des organismes de réglementation et d'observation de la loi. Le personnel du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, qui a continué de respecter les valeurs de la fonction publique et de faire preuve d'efficacité au cours de cette période, est profondément bouleversé par la situation. Le commissaire par intérim compte agir avec fermeté face à ces problèmes et chercher réparation, au moment et dans les cas où cela s'avère possible, à la suite de consultations plus poussées avec le Bureau du vérificateur général, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique. La principale priorité pour le Commissariat consistera à établir des mesures de protection institutionnelles pour empêcher qu'une absence de leadership et de gestion de cette ampleur puisse se reproduire à l'avenir.

Le commissaire par intérim a adopté une approche fondée sur des principes pour donner suite à la présente vérification. Six principes directeurs guideront son action et la prise de décisions :

- Regagner et restaurer la confiance du Parlement du Canada et des Canadiens, refléter la nécessité d'avoir une institution nationale chargée de défendre et de protéger le droit à la vie privée au Canada.
- Maintenir et développer une forte capacité opérationnelle pour garantir que le Commissariat continuera de s'acquitter du mandat que lui a conféré la loi, particulièrement en ce qui a trait aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* concernant les pratiques de protection des renseignements personnels du secteur privé, *Loi* qui entrera en vigueur le 1er janvier 2004. Les entreprises du secteur privé auront besoin du concours du Commissariat pour comprendre leurs obligations et leurs

responsabilités en vertu de la nouvelle *Loi*. Les Canadiens devront eux aussi être informés de leurs droits et de leurs devoirs en vertu de la nouvelle *Loi*.

- Intégrer à un plan d'action réalisable, complet et responsable sur le plan financier, la réponse du Commissariat aux vérifications de la vérificatrice générale et de la Commission de la fonction publique. Cette réponse portera sur les activités du Commissariat, en s'appuyant sur les principes de la fonction de contrôleur moderne et en s'y conformant. Un comité consultatif sur la gouvernance externe orientera et examinera le plan de mise en œuvre.
- Rétablir le climat de travail général du Commissariat en améliorant les pratiques de gestion, en encourageant l'innovation, et en incitant les employés et leurs représentants syndicaux à reconstruire cette institution essentielle.
- Appuyer un processus d'apprentissage organisationnel s'adressant aux employés de tous les niveaux pour veiller à ce que les leçons apprises soient partagées et à ce que les besoins de perfectionnement des personnes soient satisfaits et adaptés aux besoins opérationnels du Commissariat.
- Faire en sorte que l'éthique, les valeurs et un milieu de travail sans harcèlement constituent le principal objectif de l'équipe de gestion renouvelée.

Avant ce rapport, le commissaire par intérim a agi rapidement pour renforcer le cadre financier et de gestion du Commissariat. Entré en fonction le 2 juillet 2003, il a pris immédiatement des mesures pour mettre en place des contrôles financiers en faisant appel à des experts-conseils en finances engagés à contrat pendant la durée de la vérification. Il a également retenu les services d'experts-conseils en ressources humaines. La récente nomination par le gouverneur en conseil de deux commissaires adjoints à la protection de la vie privée, qui sont responsables du respect des lois liées à la protection des renseignements personnels et de la gestion horizontale des principales fonctions de gestion, garantiront que les décisions seront prises dans le respect de l'éthique et que la gestion sera fondée sur les valeurs. Cela permettra aussi d'assurer l'harmonisation en matière de connaissance des politiques et des lois.

D'autres mesures sont aussi envisagées ou seront mises en place au moment de la publication du rapport. Ces mesures comprennent les suivantes, mais sans s'y limiter :

- Répondre à une étude financée par le Conseil du Trésor sur les perceptions et les attitudes touchant la mise en application de l'esprit et de la lettre de la Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail.
- Nommer un cadre supérieur responsable de la divulgation externe qui respecterait l'actuelle Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail.

- Embaucher, en vertu d'un protocole d'entente institutionnel, une équipe de vérification externe chargée d'élaborer un plan de vérification axé sur la gestion des risques et d'entamer sa mise en œuvre au début de 2004-2005.
- Créer un comité consultatif externe indépendant chargé de régler les questions de gouvernance au Commissariat ainsi que de la prestation de conseils sur la stratégie et la vision.
- Élaborer et mettre en œuvre une stratégie permettant de recouvrer les fonds et les biens publics que d'anciens employés ou des employés actuels du Commissariat auraient pu s'approprier de façon indue.
- Faire exécuter, par une équipe de vérification indépendante, une auto-évaluation des contrôles afin d'évaluer la capacité actuelle de fonction de contrôleur moderne du Commissariat.
- Entreprendre des démarches judiciaires pour corriger les mesures de dotation, de classification et de rémunération qui ont été jugées non justifiées par les vérificateurs du Bureau du vérificateur général et de la Commission de la fonction publique.
- Élaborer, avec un établissement d'enseignement compétent, une stratégie de formation complète pour aider les cadres à exercer le leadership nécessaire et pour appuyer la formation du personnel et l'apprentissage organisationnel.

Le commissaire par intérim désire remercier les employés du Commissariat qui ont coopéré pleinement avec les équipes de vérification, bien que bon nombre d'entre eux aient vécu des situations personnelles et professionnelles pénibles sous l'ancien régime. Cela n'aura pas été vain.

Le commissaire par intérim est impressionné par le dévouement du personnel du Commissariat et a hâte de poursuivre le travail de reconstruction de cette institution essentielle à la démocratie canadienne.

Secrétariat du Conseil du Trésor

207. **Recommandation.** La présidente du Conseil du Trésor et le commissaire à la protection de la vie privée par intérim devraient soumettre au Parlement un rapport décrivant les mesures qui seront prises pour déterminer toutes les sommes qui ont été utilisées de manière inappropriée, les étapes qui seront suivies pour assurer leur remboursement intégral, ainsi que le calendrier d'exécution.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. D'accord. La présidente et le commissaire à la protection de la vie privée par intérim vont présenter un rapport, avant la fin du mois d'octobre, précisant les mesures à prendre. À cet effet, on devra revoir, avec le Bureau du vérificateur général, les constatations spécifiques de la vérification. Une fois que ces mesures auront été prises, un rapport final sera remis au Parlement.

208. Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait examiner au cas par cas toutes les primes de rendement qui ont été accordées aux cadres du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, afin de déterminer les montants qui devraient être recouvrés.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. D'accord. On passera en revue individuellement toutes les primes de rendement versées aux cadres du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et on prendra des mesures en vue d'un recouvrement, s'il y a lieu.

209. Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait révoquer le pouvoir qu'a le commissaire à la protection de la vie privée d'accorder des primes de rendement jusqu'à ce qu'il soit certain que le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada se conforme à la politique sur la rémunération des cadres.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada devra obtenir la confirmation du Secrétariat du Conseil du Trésor précisant qu'il respecte dans leur intégralité les exigences du Programme de gestion du rendement pour les cadres avant de pouvoir verser des sommes en rapport avec le rendement, jusqu'à ce que le Secrétariat estime que le programme est correctement administré.

Commission de la fonction publique

210. Recommandation. La Commission de la fonction publique devrait examiner toutes les décisions en matière de dotation du personnel qui ont été prises au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada entre septembre 2000 et juin 2003 et réviser toutes les décisions erronées, au besoin.

Réponse de la Commission de la fonction publique. La Commission de la fonction publique (CFP) approuve entièrement cette recommandation. Elle a revu tous les dossiers de dotation pour la période couverte par la vérification du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. De plus, elle fera enquête sur toute allégation relative aux cas de fraude conformément aux dispositions de l'article 42 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (*LEFP*). Elle s'engage également à faire enquête sur certaines allégations portant sur des pratiques de dotation douteuses et sur des cas particuliers, et ce, aux termes de l'article 7.1 de la *LEFP*. Dans de tels cas, la CFP prendra ou ordonnera à l'administrateur général de prendre les mesures correctives qui s'imposeront selon les circonstances.

Si nécessaire, la CFP établira des comités d'enquête pour déterminer si une ou plusieurs nominations devraient être révoquées. Le cas échéant, un comité recommandera à la CFP la révocation de la nomination, conformément aux dispositions du paragraphe 6(2) de la *LEFP*.

La CFP prévoit ouvrir huit dossiers d'enquête pour le moment mais nous jugerons peut-être nécessaire d'ouvrir d'autres enquêtes après avoir revu le rapport de la vérificatrice générale ou après avoir reçu un complément d'information ou d'analyse.

Concernant le commentaire sur le rôle de surveillance de la CFP des activités du Commissariat, il y a lieu de noter qu'à compter de 1999, la CFP a commencé à mettre en place de façon progressive un nouveau programme de surveillance conformément aux principes de la fonction de contrôleur moderne et pour tenir compte des réductions de ressources qu'elle avait subies dans le cadre de l'Examen des programmes. Ce programme de surveillance comprenait plusieurs composantes : entente avec tous les administrateurs généraux sur la délégation des pouvoirs et le cadre de responsabilisation en dotation, études thématiques, évaluations, vérification ponctuelle des transactions de dotation et capacité limitée de vérification. Les ententes avec les administrateurs généraux exigent de la part des ministères et organismes, d'évaluer eux-mêmes leurs activités de dotation et, de la part de la CFP, d'évaluer par la suite les rapports d'évaluation du rendement en dotation des ministères et organismes. Le programme de surveillance de la CFP dépend de la volonté de l'administrateur général d'assurer le suivi aux préoccupations soulevées, la CFP intervenant en dernière instance.

La CFP a déjà pris des mesures afin de renforcer le programme de surveillance. Nous avons apporté certains changements au cadre de responsabilisation pour nous assurer de recevoir dans les délais requis une évaluation plus complète du rendement en dotation d'un groupe choisi de ministères et d'organismes fédéraux. De plus, le personnel de la CFP se rendra sur place pour mener des entrevues et vérifier les informations pertinentes afin d'assurer une évaluation complète des activités de dotation. Également, la CFP a élaboré un système de suivi des ministères par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux, afin de saisir et d'analyser les informations concernant les activités de dotation. La CFP est aussi en train de rehausser sa capacité de vérification, à mesure que de nouvelles ressources seront disponibles, afin d'être en mesure de mener rapidement une vérification quand certaines irrégularités sont constatées dans un ministère.

Bureau du conseil privé

211. **Recommandation.** Le Bureau du Conseil privé devrait veiller à ce que les personnes nommées par le gouverneur en conseil reçoivent une information adéquate sur le cadre de contrôle et le cadre législatif et stratégique du gouvernement, ainsi que sur les normes de comportement qu'on s'attend qu'elles suivent.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Depuis l'automne 2002, le Bureau du Conseil privé organise des sessions d'orientation à l'intention des nouveaux dirigeants d'organismes et de sociétés d'État. On fait parvenir une lettre à chaque nouveau dirigeant d'organisme l'invitant à participer à une série de sessions d'orientation dont certaines sont essentielles et d'autres optionnelles.

Présentement, les sessions essentielles pour les dirigeants d'organismes sont les suivantes :

- rôle d'un organisme en relation avec le ministre responsable;
- responsabilité et responsabilisation du dirigeant d'organisme;

- la fonction de contrôleur moderne;
- ressourcement et recrutement à la fonction publique (pour les organisations assujetties à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*);
- langues officielles;
- programme de gestion du rendement.

Les sessions optionnelles sont les suivantes :

- fonctionnement du gouvernement;
- planification d'affaires et gestion des dépenses;
- mesure du rendement et rapport au Parlement;
- gestion des ressources humaines dans l'organisation;
- processus législatif;
- *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels* (pour les organisations qui y sont assujetties);
- processus réglementaire;
- nominations par le gouverneur en conseil.

Les dirigeants d'organismes fédéraux, à titre de personnes nommées par le gouverneur en conseil, doivent, comme condition d'emploi, se conformer aux exigences du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Le Code énonce une série de principes auxquels doit se conformer le titulaire de charge publique dans l'exercice de ses fonctions et responsabilités. En particulier, les principes 3(1) et 3(2) prévoient ce qui suit :

> 3(1) Il agira avec honnêteté ainsi que selon des normes supérieures en matière d'éthique de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement.
>
> 3(2) Il doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elles puissent résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi.

Suivant sa nomination, le dirigeant d'organisme doit divulguer en toute confidentialité au conseiller en éthique les informations personnelles concernant ses biens et exigibilités et toute activité extérieure. Une fois ces informations reçues, des discussions personnelles ont lieu entre un représentant du Bureau du conseiller en éthique et le dirigeant d'organisme, ce qui assure une divulgation complète des intérêts privés de la personne concernée. On fournit alors au dirigeant d'organisme une lettre personnalisée et détaillée l'informant des mesures qui doivent être prises afin de se conformer aux dispositions du *Code régissant la conduite de titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*.

Cette relation proactive avec les dirigeants d'organismes sert à s'assurer qu'ils comprennent bien comment les valeurs et l'éthique du gouvernement fédéral s'appliquent à leur situation personnelle unique et particulière. Ce n'est qu'à travers un contact personnel avec un conseiller du Bureau du conseiller en éthique qu'un dirigeant d'organisme acquiert une meilleure appréciation des implications des valeurs et de l'éthique du gouvernement fédéral au niveau de l'exécution de son mandat et de celui de l'organisme.

À propos de la vérification

Objectifs

Gestion des ressources humaines. Nous avions pour objectif d'évaluer la mesure dans laquelle les politiques et les pratiques de gestion des ressources humaines respectaient les valeurs et les résultats souhaités énoncés dans le Cadre de gestion des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor et se conformaient à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

Gestion financière. L'un des objectifs de notre vérification consistait à déterminer si le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada avait mis en place des contrôles de gestion financière satisfaisants et s'il en surveillait l'efficacité. Nous avons vérifié s'il a agi, dans la gestion de ses ressources, avec prudence et probité et en accordant l'importance voulue à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité. Nous avons aussi vérifié s'il a comptabilisé comme il se doit l'utilisation de ses ressources.

Nous avons utilisé les critères énoncés dans le Modèle de la capacité de gestion financière de notre bureau, qui sert de cadre pour recenser et analyser les principaux contrôles financiers et évaluer leur application et leur efficacité au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.

Voyages et accueil. Nous avons examiné les frais de voyage, les frais d'accueil et les autres frais remboursés à l'ancien commissaire à la protection de la vie privée et à d'autres cadres de direction afin de déterminer s'ils étaient conformes à la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi qu'aux règlements et politiques du Conseil du Trésor et du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Nous avons aussi déterminé si les frais de voyage et les frais d'accueil étaient raisonnables, contrôlés adéquatement et gérés selon les principes de prudence et de probité.

Nous avons examiné les avances de fonds afin d'établir si elles étaient conformes aux politiques pertinentes, adéquatement comptabilisées et gérées selon les principes de prudence et de probité.

Nous avons cherché à recenser, à examiner et à signaler tous les actes fautifs présumés en ce qui concerne les voyages, les activités d'accueil, la gestion des ressources humaines, la passation des contrats et d'autres questions financières.

Passation des contrats. Notre objectif consistait à déterminer si les contrats établis au cours des trois dernières années ont été attribués et administrés avec la prudence et la probité requises et conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux règlements et politiques en matière de passation des contrats du gouvernement. Nous nous sommes penchés sur les pratiques et les procédures

- de sélection et d'attribution des contrats;
- de gestion et d'administration des contrats;
- d'examen et d'approbation des biens ou des services fournis aux termes des contrats.

Méthode

Notre vérification comprenait les tests et les autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires étant donné l'étendue de nos travaux. Nous avons examiné un échantillon de dossiers des ressources humaines, de contrats, de demandes de remboursement de frais de voyage et de frais d'accueil, et d'autres registres financiers du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Nous avons interrogé l'ancien commissaire, les cadres et le personnel clé du Commissariat, y compris des membres du personnel qui avaient quitté l'organisation. Nous n'avons pas évalué la prestation des programmes ni les résultats des activités quotidiennes.

Le présent rapport est déposé conformément au paragraphe 8(1) de la *Loi sur le vérificateur général*. L'examen a été mené en vertu des articles 7 et 13 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh A. McRoberts
Directeurs principaux : Bruce Sloan (coordonnateur), Kathryn Elliott, Neil Papineau, Anne-Marie Smith
Directeurs : Christian Asselin, Greg Boyd, Claude Brunette, Frank Cotroneo, Ronald Oswald, Gaëtan Poitras

Roberta Abbott
Denise Coudry-Batalla
Brian Brisson
Camille Gilbert
Kathleen Hobbs
Kathryn Kyle
Lucia Lee
Heather Miller
Francis Seguin

Pour obtenir plus d'information, veuillez communiquer avec les Communications au (613) 995-3708 ou au 1 888 761-5953 (sans frais).